

UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

LE
PRÉLÈVEMENT SUR LE CAPITAL

(Étude économique)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Soutenue publiquement
dans la salle des Actes de la Faculté de Droit
le jeudi 18 avril 1929, à 15 heures*

PAR

Georges MAUPAS

Lauréat de la Faculté de Droit (5 Prix).

JURY D'EXAMEN :

Président : M. H. NOYELLE, *professeur*
Suffragants { M. SAINT-GERMÈS, *agrégé*
 { M. LAMPUÉ, *agrégé*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1929

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

LE
PRÉLÈVEMENT SUR LE CAPITAL

(Étude économique)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Soutenue publiquement
dans la salle des Actes de la Faculté de Droit
le jeudi 18 avril 1929, à 15 heures*

PAR

Georges MAUPAS

Lauréat de la Faculté de Droit (5 Prix).

JURY D'EXAMEN :

Président : M. H. NOYELLE, professeur
Suffragants { M. SAINT-GERMÈS, agrégé
M. LAMPUÉ, agrégé

PARIS

JOUBE & C^o ÉDITEURS

16, RUE RACINE 16

—
1929

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1928-1929

Doyen :

M. HENRY NÉZARD (*, I. ☉).

Doyen honoraire :

M. EUSTACHE PILON (*, I. ☉).

Assesseur du Doyen

M. ASTOUL (*, I. ☉).

Professeur honoraire :

M. CABOUAT (O. *, I. ☉).

Professeurs :

MM. ASTOUL (*, I. ☉), professeur de Droit romain.

DEGOIS (I. ☉), professeur de Droit criminel, chargé du cours de Droit maritime.

NÉZARD (*, I. ☉), professeur de Droit administratif, chargé d'un cours de Législation minière.

GOMBEAUX (I. ☉), professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit international privé.

BRIDREY (I. ☉), professeur de Droit romain.

LÉPARGNEUR (A. ☉), professeur de Droit commercial chargé d'un cours de Notariat et d'Enregistrement.

NOYELLE (A. ☉), professeur d'Économie politique.

LEMONNIER, professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit civil approfondi et comparé.

PERREAU, professeur de Droit civil.

DEMONTÈS, agrégé, chargé des cours de Procédure civile et de Voies d'exécution.

YVER, agrégé, chargé du cours d'Histoire du droit français.

SAINT-GERMÈS, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique et du cours d'Histoire des Doctrines économiques.

LAMPUÉ, agrégé, chargé du cours de Législation industrielle et du cours de Droit constitutionnel.

EISENMAN, chargé du cours de Droit international public et du cours de Législation financière.

Secrétaire :

M. ADDE (I. ☉), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.



La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE

AVANT-PROPOS

La guerre a conduit la plupart des belligérants au bord de l'abîme ; les énergies morales et physiques ont été mises en action, usées, épuisées ; toutes les ressources matérielles ont été mobilisées au service d'un seul but : la continuation de la guerre. L'effort déployé a été considérable ; il a dépassé toutes les prévisions. Mais la rançon d'un tel effort, et des destructions de richesses qui l'ont accompagné a été lourde : des frottements sont nés dans l'organisme social ; le déséquilibre est apparu dans l'organisme économique, le spectre de la banqueroute a menacé l'organisme financier.

Les vainqueurs n'ont pas été mieux traités que les vaincus et dans l'ordre économique et financier, tous les belligérants, à l'exception des Etats-Unis, ont dû songer aux moyens extrêmes, aux remèdes presque désespérés, au nombre desquels il faut ranger le prélèvement sur le capital.

Il apparaît à un moment de l'histoire économique et financière d'un pays où il n'y a plus, semble-t-il, d'autre solution, au moment où il faut choisir entre la banqueroute ou une contribution générale des capitaux, une réquisition des fortunes pour sauver les finances publiques.

C'est ce qu'on a vu, très nettement, dans les pays de l'Europe centrale, au lendemain de la guerre ; et le seul fait de l'existence d'un tel problème financier et économique, et du dilemme que nous venons d'énoncer (lequel domine, aux dires de beaucoup, toute la question) montre clairement l'importance de premier ordre de ce problème.

Les études publiées à ce sujet sont nombreuses, mais pourquoi faut-il que la plupart n'aient pour objet que la présentation d'arguments moraux et sociaux ; pourquoi faut-il que la recherche des conditions techniques du prélèvement, des conditions économiques et financières qui doivent imprégner pour ainsi dire l'économie nationale, pour le rendre possible, n'ait pas fait l'objet d'observations spéciales ?

Certains se contentent d'affirmer que, le prélèvement étant justifié par la nécessité financière, son application n'est plus qu'une question de technique administrative, financière et économique. Il nous semble, cependant, que, devant l'ampleur du problème, un tel jugement doive être sérieusement motivé.

A l'opposé, d'autres n'hésitent pas à affirmer bruyamment que le prélèvement conduit à une catastrophe l'Etat qui s'est laissé tenté par ses avantages trompeurs, que c'est une pure folie inventée par des imaginations en délire et par des destructeurs farouche du régime économique actuel.

Entre ces deux opinions souvent dominées par une passion que l'on explique peu en pareille matière, il doit y avoir place pour une étude objective, différente de l'affirmation et de la négation systématique. « Quand on examine la question « à fond et sans idée préconçue, dit en effet M. Chlepner, « on s'aperçoit que certains arguments ne manquent pas « de force et que certaines objections sont tout aussi « valables » (1). Si dans beaucoup de pays le prélèvement apparaît comme une mesure préconisée par les partis de gauche, notamment par les socialistes, il n'y a rien dans cette mesure, comme on l'a dit (2), qui soit la conséquence directe des théories socialistes.

1. Chlepner, *Le prélèvement sur le capital dans la théorie et la pratique*, p. 89.

2. Sydney Webb, *The financial policy of the British Labour Party*

Après 1870, une proposition de loi fut présentée à l'Assemblée Nationale par les députés Carayon-Latour et Philippoteaux ; elle prévoyait un prélèvement pour faire face aux charges de la guerre (1).

En 1913, la contribution allemande, connue sous le nom de Wehrbeitrag a été approuvée et votée par les conservateurs, les libéraux et les industriels.

Pendant et après la guerre, le prélèvement a été préconisé par des hommes d'Etat allemands comme Stresemann, Wirth et Erzberger.

En Autriche, dès 1917, le ministre des Finances d'alors, le Dr Spitzmuller se prononçait pour une mesure extraordinaire sur le capital.

En Belgique, l'idée est défendue, après la guerre, par le rapporteur du budget à la Chambre, M. Houtart, et par le député des Anciens combattants, M. van Remortel.

En 1920, un des représentants à la Chambre française du grand capital, M. Noblemaire, ne se déclarait pas a priori hostile à une mesure semblable.

C'est assez dire que des esprits clairvoyants, appartenant à tous les partis politiques ont aperçu l'importance du problème, et qu'ils n'ont pas cherché à se dérober devant la question posée.

Par ailleurs, s'il y a au sujet du prélèvement, de grandes divergences d'opinion entre les économistes et les hommes politiques, c'est bien souvent parce que beaucoup ont quitté le terrain solide de l'économie ; ils sont peu nombreux, ceux qui ont essayé de tenir compte des répercussions du

dans *The Manchester Guardian commercial*, 27 juill. 1922, p. 271 et suiv.

I. P. Leroy-Beaulieu, *Traité des Sciences des Finances*, t. III, p. 287 ; cet auteur ajoute : « N'y a-t-il pas des avantages à se procurer cette « somme par un prélèvement direct et immédiat sur la fortune des « citoyens ? »

prélèvement sur l'économie générale ; or, dans ces questions, tout se tient ; « l'oubli de la mutuelle dépendance des phénomènes économiques donne lieu à un nombre considérable d'erreurs », nous dit Pareto (1). Le prélèvement sur le capital est lié à des problèmes administratifs et techniques, économiques et psychologiques, sociaux et politiques. Ne voir qu'un aspect, c'est s'exposer à se tromper aussi lourdement que l'aveugle de la fable hindoue qui ayant saisi la trompe d'un éléphant comparait cet animal à une grosse liane.

Nous nous sommes efforcés de percevoir toute l'ampleur du problème ; sans doute avons-nous été obligés, maintes fois de ne pas conclure d'une manière absolue, bien des éléments du problème nous échappant. Si, du moins, nous avons pu en faire sentir les difficultés, et en montrer la complexité, nous pensons que notre étude n'aura pas été inutile à un moment où, malgré la restauration financière si bien commencée depuis deux années, le prélèvement a encore gardé une partie de son actualité et est susceptible de séduire encore quelques esprits.

1. Wilfredo Pareto, *Cours d'Economie politique*, § 605.

LE PRÉLÈVEMENT SUR LE CAPITAL

(Étude économique)

INTRODUCTION

§ 1. — Terminologie.

L'opération économique et financière qui fait l'objet de cette étude est trop souvent désignée sous le nom d'impôt sur le capital ; or cette expression est impropre ; elle est même la cause de l'équivoque malheureuse qui entoure, aux yeux de beaucoup, l'opération elle-même. Aussi faut-il rejeter cette expression.

Le mot impôt a, dans la science des finances une signification bien précise ; il implique l'idée de permanence et celle de répétition ; on le définit souvent comme un sacrifice demandé chaque année par l'Etat aux citoyens.

Or l'opération vulgairement appelée « impôt sur le capital » n'a pas ce double caractère de permanence et de répétition ; c'est, au contraire, une opération unique.

En outre, l'expression est ambiguë parce qu'elle désigne également d'autres procédés fiscaux.

On entend ordinairement par impôt sur le capital tantôt un impôt assis sur le capital et payé sur le revenu, tantôt un impôt assis sur le capital et payé sur le capital, tantôt enfin des mesures extraordinaires frappant le capital ou la fortune, dans des conditions que nous allons préciser.

A. L'impôt assis sur le capital et payé sur les revenus. — La première catégorie désigne les impôts que le professeur Wagner appelle des « impôts nominaux sur la fortune et sur le capital » (1). Impôts nominaux, en effet, par ce que le capital n'est pas, en définitive, atteint.

Dans cette opération fiscale le capital sert d'assiette, il est à la base de l'évaluation préalable, mais la perception de l'impôt ne lui porte pas atteinte : tous ces impôts nominaux sur le capital sont entièrement payés par les revenus.

Du point de vue fiscal, on leur reconnaît certains avantages, que les cours de Science des finances énumèrent longuement, notamment celui d'atteindre des formes de capitaux qui, ne produisant pas de revenus ne peuvent être soumis à l'impôt global sur le revenu (comme ces capitaux improductifs qu'on a quelquefois désigné sous le nom de « biens oisifs », tels que les châteaux, les bijoux, etc...).

Le taux de ces impôts est toujours modéré ; il atteint très rarement 1 % du capital ; souvent il oscille autour de 2 à 3 ‰.

Certains pays recourent depuis longtemps aux impôts sur le capital. Les Etats-Unis ont eu, un moment, le « *general property tax* » (2). Plusieurs cantons suisses possèdent un impôt sur le capital. C'est un impôt de cette catégorie que proposait à la Chambre française le député Javal en 1914, et le député Albert Métin en 1918. Le « *Besitzsteuer* » allemand créé en 1913 est encore un impôt de ce genre. Il frappe la plus value des fortunes d'une taxe progressive et annuelle allant de 0,75 % à 1,50 % (3). Mais le type des impôts nominaux sur le capital est certainement le « *Ver-mögenssteuer* » ; il est destiné à remplacer le « *Reichnotop-*

1. Wagner, *Traité de sciences des Finances*, t. II, p. 120.

2. Seligman, *Essai sur l'impôt*, t. I, p. 30.

3. Cf. *Revue de l'Ecole des Sciences politiques*, t. 30, p. 319.

fer ». Son taux est progressif et va de 1 ‰ à 10 ‰ (1).

B. L'impôt assis sur le capital et payé par le capital. — C'est un impôt « effectivement tiré de la fortune du redevable », dit Wagner. Il est essentiellement caractérisé par un taux « volontairement fixé par le législateur à un niveau trop élevé pour que le revenu du capital puisse y subvenir » (2). Le taux élevé exclut toute possibilité d'en faire un impôt annuel ; il s'attaque à la substance même de la fortune, en y faisant une brèche souvent large.

D'une manière générale, il frappe durement la fortune et apparaît souvent comme une mesure de confiscation partielle des fortunes ; ainsi, en France, les impôts sur les successions atteignent rapidement 15 à 20 % en ligne directe et 30 à 40 % en ligne collatérale. Les droits de mutation entre vifs à titre onéreux frappent de 15 % toute vente d'immeuble et même de 22 % ; en y comprenant la taxe (?) de première mutation instituée par la loi du 3 août 1926 au profit de la Caisse d'amortissement. Les impôts sur les mutations à titre gratuit ont un taux qui va jusqu'à 36 %.

A côté de ces prélèvements véritablement massifs, on peut en énumérer un grand nombre qui bien qu'ayant un taux plus modéré n'en frappent pas moins le capital. Tels sont les impôts sur le timbre (valeurs mobilières), sur les contrats de société, d'assurances, etc... (3). Il convient de noter que tous ces impôts sont classés par l'administration des finances sous le nom d'impôts indirects, et donc perçus sans rôles nominatifs préalables ; ils sont comme suspendus sur le contribuable et s'abattent sur lui à l'occasion d'une manifestation de son activité.

1. Ce taux a été augmenté en 1923 (*Bulletin du Haut-Commissariat français dans les provinces du Rhin, Les impôts du Reich*, p. 48).

2. Allix, *Traité élémentaire de science des Finances*, éd. 1921, p. 402.

3. Roger, *Les impôts sur le capital*. Cet auteur donne une liste surprenante des impôts sur le capital que comprend notre arsenal fiscal.

Nous sommes environnés d'impôts sur le capital. Aussi comprend-on peu l'étonnement de certains devant les projets d'après guerre ; comme le dit un auteur fiscal « il semblerait qu'on découvre seulement le capital comme sujet », et cependant dit le même auteur, « le capital est taxé de telle sorte qu'on le verrait rapidement décroître sans l'esprit d'économie et de prévoyance, disons mieux, sans l'esprit de famille des français qui les pousse à prélever sans relâche sur leurs revenus les multiples impôts exigés à l'occasion des moindres mouvements du capital » (1).

C. Les impôts extraordinaires sur le capital. — Ils diffèrent des deux premières catégories par les caractères suivants :

De la première en ce qu'ils frappent, avant tout, le capital (2).

De la seconde par l'absence de périodicité. Tandis que les impôts de la seconde catégorie sont perçus à l'occasion de l'accomplissement d'un acte juridique du contribuable, les systèmes extraordinaires ne frappent les assujettis qu'une fois pour toutes, à une époque déterminée par la loi indépendamment de la volonté de l'imposé (3). Etablis pour faire face à un besoin urgent, souvent considérable, mais passager, ils ne sont, du moins en principe, perçus qu'une seule fois.

L'impôt sur le capital de cette troisième catégorie doit plutôt être nommé, pour éviter toute ambiguïté, un prélèvement extraordinaire sur le capital, ou pour mieux dire encore, une contribution extraordinaire sur la fortune, le mot de

1. Roger, *op. cit.*, p. 13.

2. Bien que par la suite, nous verrons que cette condition, pourtant essentielle, fait assez souvent défaut pour un grand nombre de contribuables dans les systèmes qui ont été appliqués en Allemagne, en Italie sous ce nom. V. *infra*, II^e partie, chap. I et III.

3. C'est même ce qui ruine toute explication économique des conséquences de ces prélèvements, faite par analogie avec ce qui se passe pour les impôts de mutation.

fortune étant plus exact (nous le montrerons plus loin) que le mot capital. Cette terminologie correspond à ce que les Allemands désignent sous le terme « *einmalige vermögensabgaben* », les Anglais par « *capital levy* » et les Italiens par les mots « *imposto straordinario sul patrimonio* ». C'est le système qui, comme nous le verrons plus loin, a été appliqué en Allemagne, en Autriche, en Tchécoslovaquie, en Pologne, en Hongrie, en Italie ; c'est la base des essais tentés en Roumanie, en Grèce ; des projets et propositions de loi présentés en Angleterre, en Suisse et en France.

A côté de la contribution extraordinaire sur la fortune qui prend toujours la forme d'un sacrifice exceptionnel demandé ouvertement, comme une mesure patriotique, par les gouvernements aux citoyens, il faut mentionner les opérations financières et économiques qui indirectement constituent un prélèvement sur le capital, prélèvement d'ailleurs singulièrement plus lourd et plus dangereux que tous les sacrifices demandés franchement par le trésor public.

Ces saignées, qui n'ont rien de thérapeutique, déterminent une véritable « perte de substance », une déperdition de forces vives économiques.

Au premier rang, il faut nommer l'inflation, souvent dissimulée sous l'euphémisme d'emprunt à la circulation. Comme le remarque, à bon droit, M. Charles Dupuis (1), l'émission de papier-monnaie a, en France, opéré un véritable prélèvement sur le capital surnois de 80 %, aggravé, en outre, par une injustice, puisque l'inflation frappe inégalement les citoyens en ruinant les créanciers, et en n'atteignant pas certaines catégories.

Avec l'inflation, sans avoir toutefois d'aussi graves conséquences, il faut noter l'emprunt forcé. Qu'il soit appliqué

1. Le prélèvement sur le capital, dans le *Correspondant* du 25 novembre 1925, p. 513.

ouvertement ou d'une manière occulte, comme celui qui consiste à remettre « à des créanciers de l'Etat pour des fournitures, pour des dommages-intérêts ou pour toute autre cause, des titres de rente ou d'obligations qu'ils sont tenus d'accepter en paiement » (1), il constitue ce qu'un auteur a justement appelé un « prélèvement hypocrite sur le capital » (2).

Ainsi l'objet de cette étude est nettement délimité. Elle sera seulement consacrée à la contribution extraordinaire sur la fortune; nous négligerons l'impôt annuel sur le capital, les impôts indirects sur le capital, l'inflation et l'emprunt forcé.

De cette étude nous voulons écarter également un impôt sur le capital qui est une conséquence directe de la guerre : la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre. Cette dernière a une portée plus restreinte que le prélèvement sur le capital; frappant seulement les fortunes édifiées à la faveur des malheurs publics, elle a nettement un caractère dominé par l'idée de justice sociale que n'a pas nécessairement le prélèvement extraordinaire et général. En outre, la perception de la contribution sur les bénéfices de guerre, étant restreinte à un petit nombre de contribuables et s'étendant sur un grand nombre d'années n'est pas de nature à poser les problèmes que nous allons rencontrer dans l'étude du prélèvement (3).

1. Charles Martel, *L'impôt sur le capital*, p. 12.

2. Wellhoff, *L'emprunt forcé*, p. 321.

3. On s'en convaincra facilement en considérant le rendement de la contribution extraordinaire introduite dans le système fiscal français par la loi du 1^{er} juillet 1916. On prévoyait un rendement de l'ordre de 16 milliards et demi, et il a fallu attendre jusqu'au 31 décembre 1927, c'est-à-dire plus de dix ans pour qu'une somme de 14.162 millions soit perçue (*Bulletin de statistique et de législation comparée*, décembre 1927, p. 1003).

§ 2. — Définition du prélèvement extraordinaire sur le capital.

Le prélèvement peut-être ainsi défini : Un sacrifice unique demandé par l'Etat aux citoyens d'une partie importante des fortunes individuelles et destiné à redresser l'économie nationale. En fait, ce sont les Etats à finances avariées, ceux dont l'équilibre budgétaire n'est pas établi et dont la monnaie n'a plus de stabilité qui font appel au prélèvement comme au dernier moyen susceptible d'éviter coûte que coûte la faillite ; ce point de vue ne doit pas être méconnu, sous peine de fausser la pensée de beaucoup d'économistes et d'hommes d'Etat qui se sont ralliés à la formule du prélèvement.

Un véritable prélèvement est, à la fois, une opération importante, générale, simultanée, et rapide ; ce sont ses caractères distinctifs.

1^o Il doit être important. — Nous verrons, en effet (1), qu'il a presque toujours pour but, soit de combler le déficit budgétaire, soit d'amortir dans une notable proportion une formidable dette flottante, soit enfin de réduire sérieusement le fardeau de la dette à long terme. Souvent même, ces trois buts différents sont visés en même temps comme le montre une étude attentive des conséquences théoriques du prélèvement sur le capital (sur lesquelles nous ferons plus loin quelques réserves). On conçoit, en tous cas, qu'une semblable opération ne peut remplir le but assigné que si elle est faite à un taux assez élevé.

2^o Il doit être général. — Cela veut dire que le prélèvement doit frapper le plus grand nombre possible de contribuables. Pour que le produit de l'opération soit utile, il faut qu'elle

1: Cf. *infra*, 1^{re} partie, chap. III.

atteigne beaucoup de citoyens ; cela est également nécessaire pour que la charge du prélèvement soit répartie sur de nombreux assujettis, de manière à ne pas écraser une minorité de contribuables.

3° Il doit être simultané et rapide. — *L'imminence du péril est, par hypothèse très grande : lorsqu'un Etat a recours au prélèvement, c'est qu'il manifeste la volonté d'éviter une faillite complète. En fait, un tel redressement doit être effectué dans un très court délai, quelques mois souvent, une année au plus ; les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche, de la France, elle-même, sont à ce sujet particulièrement caractéristiques. Dans ces pays le prélèvement n'aurait pu redresser la situation financière que s'il avait été appliqué et achevé dans une courte période (1).*

Nous verrons plus loin que des motifs nombreux s'opposent en fait, à l'achèvement de l'opération dans un espace de temps aussi court.

Ce n'est qu'à ces conditions qu'un impôt est véritablement un prélèvement sur le capital. Si l'un de ces caractères manque, il n'y a plus du prélèvement que le nom ; c'est ainsi qu'un impôt frappant les fortunes pendant 30 à 40 ans d'une contribution totale de 10 %, comme certaines lois l'ont fait depuis la guerre, n'est pas un prélèvement véritable ; c'est ainsi que nous ferons de sérieuses réserves en ce qui concerne le Reichnotopfer allemand. C'est pour cette

1. Pour l'Allemagne, les deux lois du Reichnotopfer sont du 31 décembre 1919 et du 22 décembre 1920. Or le péril de la faillite s'est accru très rapidement ; le cours du dollar à la bourse de Berlin a varié de 48,47 marks en décembre 1919 à 73,37 en décembre 1920 pour aboutir à 7.650 marks le 30 novembre 1922, c'est-à-dire moins de deux ans après la seconde loi sur le Reichnotopfer. Ainsi, le prélèvement sur le capital, pour avoir quelque efficacité, aurait dû donner son plein rendement bien avant ce délai de deux ans au terme duquel la faillite monétaire allemande était à peu près complète ; ce ne sont hélas pas les résultats qui ont été, en fait, obtenus !

raison qu'on ne doit pas appeler un prélèvement sur le capital, la contribution extraordinaire de l'Empire allemand, nommée Wehrbeitrag, levée en 1913.

Mais entre le prélèvement sur le capital nettement caractérisé et l'impôt qui, en définitive, ne frappe que les revenus il y a toute une gamme de taux et de modes de recouvrements telle, qu'il est souvent bien difficile de dire a priori quelle partie de la fortune d'un contribuable, capital ou revenu, va se trouver atteinte. C'est souvent une question de fait qui dépend pour une certaine part de la manière dont est administrée chaque fortune. Aussi arrive-t-il qu'un système, par suite de la progressivité, devient à la fois un véritable prélèvement pour les fortunes importantes et un simple impôt renouvelable sur le revenu, pendant quelques années, pour les petites et moyennes fortunes (1). C'est assez dire les difficultés que soulève une identification un peu rigoureuse du prélèvement sur le capital.

§ 3. — Plan.

Le but de cette étude est moins de fournir un tableau détaillé des dispositions législatives et réglementaires d'une opération sur les capitaux que d'en donner un essai d'ensemble. Une première disposition logique du sujet aurait été d'étudier d'abord les conditions théoriques d'un prélèvement sur le capital puis de passer en revue les différentes expériences dont la plupart des grands pays d'Europe, la Grande-Bretagne et la France exceptées ont été le théâtre. Ce plan a été rejeté parce qu'il accordait aux expériences contemporaines une place trop prépondérante, nullement en rapport avec les résultats qu'elles ont donnés.

1. C'est ce qui est arrivé notamment en Allemagne et en Italie. Cf. *infra*, II^e partie, chap. I et II.

Il nous a semblé nécessaire d'étudier le problème du prélèvement en le remettant, pour ainsi dire, dans le « milieu » où il est apparu, de voir les motifs qui l'ont fait naître, les réactions qu'il a provoquées, et aussi les modifications qu'il a subies devant l'action des forces économiques.

D'où le plan suivant :

Dans une première partie, nous étudierons l'objet et les buts du prélèvement.

L'objet du prélèvement, c'est le capital ; nous essaierons d'éclaircir cette notion, ordinairement équivoque, en quittant les concepts économiques pour retrouver ceux, beaucoup plus simples, de patrimoine, de fortune. Ce chapitre est indispensable pour définir le prélèvement et montrer combien le problème est complexe.

Les buts proposés ont été à la fois, d'ordre social, financier et économique. Ceux d'ordre économique et financier sont particulièrement importants et doivent retenir l'attention.

Une deuxième partie est consacrée à l'étude des expériences et des projets.

Du point de vue économique, le seul qui nous importe ici, un petit nombre de points suffit à préciser les questions qui se posent : ce sont ceux qui touchent au taux de l'impôt, aux délais de paiement, à l'influence du prélèvement sur le mouvement économique et notamment sur les prix et la monnaie. Chacune de ces questions sera examinée pour les différentes expériences que nous étudierons.

Un chapitre premier est consacré à l'étude du prélèvement dans les pays où il a totalement échoué, ou bien donné des résultats insignifiants.

Les deux autres chapitres sont consacrés aux expériences tchécoslovaque et italienne.

Un chapitre quatrième relate quelques projets particu-

lièrement intéressants, comme le projet suisse de 1922 et les projets français.

Cette deuxième partie nous conduit à une remarque générale : aucun des prélèvements appliqués ne correspond à l'exacte formule d'un véritable prélèvement sur le capital ; il en est ainsi, également, des projets qui n'ont pas reçu un commencement d'exécution.

La question se pose alors de savoir si le prélèvement-type ne se heurte pas à des difficultés d'application telles qu'il se trouve, par la force même des choses, complètement transformé.

La troisième partie a pour but de répondre à cette question. Nous sommes alors conduit à étudier : les difficultés d'ordre administratif comme l'évaluation des fortunes (chapitre I), d'ordre technique comme la perception du prélèvement (chapitre II), d'ordre économique (chapitre III) et enfin d'ordre social et psychologique (chapitre IV).

PREMIÈRE PARTIE

OBJET ET BUTS DU PRÉLÈVEMENT

CHAPITRE PREMIER

NOTION ET ÉVALUATION DU CAPITAL

§ 1. — Les deux sens de ce mot.

Comme le fait remarquer M. Irving Fisher, en intitulant deux des chapitres de son ouvrage *Capital et Revenu*, l'un *Wealth*, l'autre *property*, le mot capital est pris communément dans deux sens différents : l'un dans un sens économique, l'autre dans un sens juridique.

Primitivement le mot capital vient de l'adjectif et signifie le principal par rapport à la dette, *capitalis pars debiti* ; aujourd'hui cette notion juridique s'est considérablement restreinte. On doit, hélas, le regretter puisqu'on en doit déplorer l'ambiguïté qui entoure ce mot. Il faudrait plusieurs mots pour désigner des concepts bien différents.

AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE, le mot *capital* est plein d'obscurités ; et comme l'unanimité des économistes est loin d'être faite, nous n'avons pas l'intention d'entrer dans d'abstraites discussions. Notons seulement quelques définitions particulières :

Pour Walras, le capital désigne toute richesse qui sert à plus d'un usage ; cet économiste comprend la terre parmi

les capitaux, alors qu'on la classe; ordinairement, parmi les agents naturels.

Jevons range parmi les capitaux, les aliments et en exclut les chemins de fer par exemple.

Stuart Mill fait dépendre ce qui est capital de l'intention du capitaliste : c'est là un critérium aussi peu certain que possible.

Mac Leod, enfin pour ne citer que quelques opinions caractéristiques, range parmi les capitaux les biens immatériels qui produisent un profit.

Il est complètement inutile d'essayer de concilier des concepts aussi différents les uns des autres : tous expriment, plus ou moins, des caractères importants et qu'on peut résumer, toujours du point de vue économique, dans ces quelques propositions : *le capital est productif, il s'oppose au revenu, et il constitue pour l'avenir une provision, une réserve* (1).

Les économistes modernes n'apportent pas plus de clarté. Certains comme Irving Fisher, admettent que le mot capital peut être employé dans un sens large et désigner les êtres humains (2) Ce dernier admet ainsi comme étant du capital, les facultés de l'homme, parce qu'il est possible de rapprocher les fruits des facultés, c'est-à-dire les services, de la notion de revenu. Le problème ainsi posé est complexe.

Nous sommes loin de la notion qui doit définir l'objet de la contribution extraordinaire. Personne n'a jamais songé à taxer les facultés intellectuelles (3). Au point de vue finan-

1. Fisher, *De la nature du capital et du revenu*, édit. 1911, p. 69.

2. *Ibid*, p. 5.

3. Des auteurs anglais se sont cependant déclarés partisans d'une imposition sur les revenus de l'intelligence. La question a été fortement discutée de l'autre côté de la Manche. Cf. à ce sujet : Pigou, *a special levy to discharge war debts* dans *The Economic Journal*, juin 1918, p. 144 ; Lettre de Bernard Shaw au professeur Pigou dans *The Ec. Journ.*, sept. 1918, p. 345.

cier qui nous intéresse, les définitions savantes que nous venons de rappeler sont en contradiction avec le sentiment populaire, l'opinion des gens d'affaires. S'il en était autrement, il faudrait exonérer les aliments, par exemple, qui pour Walras ne sont pas des capitaux ; il faudrait exonérer les matières premières, les biens périssables, la terre qui pour beaucoup d'économistes ne sont pas des capitaux.

AU POINT DE VUE JURIDIQUE, le problème paraît plus facilement abordable. Dans ce sens, *est capital toute richesse faisant partie de la fortune d'un individu* ; le mot *richesse* prend alors le sens « d'objets matériels possédés en propriété par des êtres humains » (1) ; ainsi comprise elle apparaît nettement définie : c'est la notion juridique de propriété qui est comme la clé du problème.

La différence entre le sens économique et le sens juridique semble donc être la suivante : alors que dans le premier cas le mot capital désigne un attribut, un caractère purement objectif d'un bien remplissant une fonction économique, indépendamment du droit de propriété et de la personne du titulaire de ce droit, au point de vue juridique on considère le bien en fonction de l'individu qui le détient et qui peut exercer sur lui un droit. Pour employer une expression dont on a beaucoup abusé en matière juridique on pourrait dire que dans le second cas, le concept de capital implique une notion subjective.

D'ailleurs certaines définitions données par des économistes rentrent bien plutôt dans le concept juridique de capital. C'est une preuve de plus de la confusion au milieu de laquelle on se débat.

Lorsque Stuart-Mill, par exemple, affirme que le caractère de capital ou de revenu d'un bien dépend de l'intention du

1. Irving Fisher, *op. cit.*, p. 5.

capitaliste (1), il envisage le problème sous un aspect subjectif.

Mais alors, en étudiant la notion de fortune dans ses rapports avec le possesseur, on doit remarquer qu'il y entre un autre élément, celui de *revenu* ; c'est par cet élément périodique, facilement reconnaissable que la fortune, le capital d'un individu, sont caractérisés. Le revenu est pour ainsi dire, le baromètre de la fortune d'un individu, c'est lui qui révèle toutes les variations du capital, ordinairement instable et fuyant. Or si le revenu appelle une notion numérique, qui est en même temps une notion de valeur, *le capital considéré au regard de l'individu appelle aussi cette notion de valeur* : c'est là, croyons-nous, le caractère distinctif de la notion de capital juridique, du capital qui compose la fortune des individus. C'est pour ce motif que nous pensons devoir rapprocher les observations qui précèdent de la définition que donnent du capital MM. Allix et Lecerclé : *le capital c'est « tout bien, corporel ou incorporel, ayant un prix en argent, susceptible de fournir un revenu à son possesseur »* (2).

Pratiquement on ne peut distinguer nettement le capital juridique du revenu, puisque comme le font observer les mêmes auteurs « tous les biens sont d'ailleurs susceptibles « de devenir des sources de revenus : soit directement « comme c'est le cas d'une maison qui rapporte un loyer, soit « indirectement par leur transformation en argent » (3).

Cette définition est d'ailleurs très large, elle permet de comprendre les éléments les plus divers du patrimoine. Ainsi le revenu encaissé par un contribuable, non encore placé, ni dépensé, se trouvant dans son portefeuille ou à son compte

1. Stuart Mill, *Principes d'Economie politique*, Liv. I, chap., IV § 1.

2. Allix et Lecerclé, *Les impôts sur le revenu*, t. I, p. 178.

3. *Ibid*, p. 179.

en banque resterait du point de vue subjectif de Stuart Mill, du revenu, alors qu'il est matériellement impossible que, lors d'un prélèvement, le fisc consente à lui reconnaître ce caractère ; ce serait ouvrir la porte à des fraudes nombreuses. Avec la définition que nous venons de rappeler, il y a là incontestablement un capital puisqu'il est susceptible de fournir des revenus si son possesseur consent à le placer.

Toutes ces considérations montrent que le mot capital prête à équivoque ; l'expression de prélèvement sur la fortune ou sur le patrimoine remplacerait, avantageusement, à notre avis, celle de prélèvement sur le capital (1) : s'il n'en est pas ainsi, c'est que bien souvent, l'expression était peut-être nécessaire pour entraîner au principe du prélèvement l'adhésion de certaines personnes sur lesquelles le mot de « capital » exerce une véritable fascination. Pour l'imagination populaire, le capital, c'est souvent « l'accumulation dans les mains de certains individus de quantités considérables de monnaie au moyen desquelles ils apparaissent en mesure de se procurer le nécessaire, le superflu et même l'inutile » (2). De là au préjugé qui représente le capital comme un malfaiteur public, au préjugé qui consiste à croire que toute mesure dirigée contre lui permettra de redresser l'édifice social, il n'y a qu'un pas ; on finit par persuader les esprits simples qu'il suffit de le pressurer pour en tirer les ressources nécessaires à la restauration de l'ordre dans les finances publiques. Ainsi pour les besoins d'une certaine propagande, le prélèvement devient une formule « séduisante pour l'ignorance, pour l'envie et la cupidité des foules » (3).

1. L'expression employée par les Italiens est beaucoup plus exacte que la nôtre : « imposto sul patrimonio » disent-ils (Flora, *Manuel de la science des finances*, p. 373).

2. Raphaël-Georges Lévy, *Le capital et les impôts sur le capital* dans *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juin 1918, p. 674 et suiv.

3. Charles Dupuis, *Le prélèvement sur le capital* dans *Le Correspondant*, 25 novembre 1925, p. 502.

On a trouvé aussi d'autres expressions qui ne sont pas plus heureuses et celle de *richesse acquise* n'a pas eu moins de succès. Cette redondance de langage est cependant loin de rendre intelligible l'expression. Qu'entend-on au juste par là ? S'il s'agit de la fortune, du patrimoine des contribuables, pourquoi le mot « acquise » ? D'un autre côté, s'il est permis de chercher à définir une idée par ce qu'elle signifie et par ce qu'elle ne signifie pas, on ne voit pas à quoi le mot de *richesse acquise* pourrait s'opposer ; à *richesse en formation* ? Mais qu'est-ce que la *richesse en formation* ? La fortune existe dans les mains d'un individu ou elle n'existe pas ; si elle est en formation, elle n'existe pas, si au contraire, elle existe, elle est toujours acquise ; elle l'est depuis le moment où elle est entrée dans un patrimoine sous la forme de revenu, de salaire, de profit. Peut-être, alors, veut-on désigner la *richesse* qui existe sous la forme de placements improductifs (comme les châteaux, les bijoux, etc...) pour l'opposer à la *richesse en formation* qui serait engagée dans les entreprises commerciales, industrielles, sous la forme économique de machines, de bâtiments d'usines, de chemins de fer, de marchandises de toutes sortes, etc... Mais qui ne voit que (en dehors des biens improductifs, en petit nombre, d'ailleurs) la *richesse en formation* a précisément pour but de produire la *richesse acquise* sous la forme de profits, de salaires, et que cette *richesse* ne fait que commencer un rôle économique, puisqu'elle va accroître, sous la forme de l'épargne, le fond productif national ; son importance ne commence véritablement qu'au moment de cette transformation.

C'est pourquoi nous pensons qu'il convient de s'élever contre cette notion de *richesse acquise*, notion inexacte, qui conduit à vouloir, par un véritable non-sens économique, « amoindrir par voie de retranchements fiscaux la *richesse*

acquise pour ménager la richesse en formation... » alors que « celle-ci nourrit celle-là » (1).

§ 2. — Capital et revenu.

S'il est quelquefois difficile de reconnaître le capital, quand un bien peut être à la fois du capital pour une personne et du revenu pour une autre, il faut remarquer cependant que le fait de l'existence du revenu fournit souvent une précieuse indication.

Quoiqu'on en ait dit, le revenu est un élément beaucoup plus stable que le capital ; et s'il en est ainsi c'est, qu'à de rares exceptions près, le revenu est donné comme une valeur exprimée en argent.

Certains se sont plu à exagérer les difficultés qu'on rencontre à préciser les revenus. Ils adoptent volontiers l'opinion de Dupont de Nemours qui, dans l'adresse aux Français, préface de l'*Organisation fiscale de 1790*, affirmait que « le revenu n'est pas facile à saisir dans un pays où la constitution, les principes, le droit, les lois et les mœurs proscrivent toute espèce d'inquisition » (2). Et on ne manque pas d'ajouter qu'il en est de même du capital (3). Il y a là une confusion : qu'il soit impossible de déterminer avec une précision suffisante les revenus d'un contribuable sans recourir à des procédés d'investigation, rien n'est plus exact, mais cela ne veut pas dire que le revenu n'est pas défini ; s'il ne l'est pas *a priori* pour le fisc, il l'est pour son possesseur. Comme on l'a justement dit, « le relevé des revenus d'un individu est une opération simple ; c'est l'enregistrement direct, la constatation

1. Allix, *Contre le prélèvement sur le capital* dans *La Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1920, p. 151.

2. Cité par Ch. Martel, *L'impôt sur le capital*, p. 24.

3. *Ibid*, p. 24.

par l'expérience, des faits même qu'il s'agit de réunir en un total, les revenus étant les sommes d'argent elles-mêmes effectivement acquises... » (1).

Il en est différemment pour le capital. Certains esprits ne manquent pas, il est vrai, d'affirmer que le capital est plus facile à déterminer que le revenu. Nous ne pouvons adopter cette opinion, nous pensons au contraire que le capital est bien plus difficile à préciser que le revenu. Le capital, en effet, n'est déterminé ni pour le fisc ni pour celui qui en est le propriétaire. La difficulté de préciser le revenu d'un individu pourrait être appelée une difficulté contingente, car elle n'existe qu'au regard du fisc ; l'impossibilité de déterminer le capital est véritablement absolue, l'individu n'est pas mieux placé que le fisc pour avoir une notion exacte de la *valeur* de sa fortune.

C'est pour ce motif que des économistes se sont déclarés les adversaires du prélèvement sur le capital ; « le grand mérite, « dit le professeur Mitchell, de l'impôt sur le revenu (*income tax*) et particulièrement de l'impôt sur le revenu non « gagné (*unearned income*) est qu'il peut être établi sur « une large base sans aucune tentative possible de dissimulation ou de sous-estimation » (2). C'est pourquoi tous les systèmes d'impôts un peu étendus se sont attachés à la notion de revenu. Le capital, au contraire, comme l'a bien montré M. Elewyck, est une notion « abstraite, arbitraire » (3). La détermination de la valeur du capital est pleine de difficultés comme nous allons le voir.

1. Chatelain, *De l'évaluation du capital national*, *Revue d'Economie Politique*, année 1907, p. 363.

2. Mitchell, *A levy on capital*, dans *The Economic Journal*, septembre 1918, p. 273.

3. Elewyck, *La contribution du capital*, dans *Revue Economique Internationale*, année 1921, p. 62.

§ 3. — La fortune et la notion de valeur.

Si la notion de fortune à laquelle nous aboutissons comme base de cette étude est plus simple que celle de capital, elle prête encore le flanc à de dangereuses illusions.

Pour les esprits simples, la fortune consiste dans la possession de ce qu'ils appellent « l'argent », qui est matérialisé à leurs yeux par la monnaie ; ils attribuent ainsi aux possesseurs de la fortune un pouvoir d'achat qui, en fait, est bien souvent atténué par le caractère instable de cette possession.

Qu'est-ce en effet qu'un placement si ce n'est la renonciation momentanée, il est vrai — mais cependant irrévocable pendant un certain temps — de jouir directement, par soi-même, de ses capitaux ?

Or ces placements sont de diverses sortes ; ce sont des prêts, des participations dans les entreprises industrielles et commerciales, ce sont des achats de fonds d'Etats et de valeurs de sociétés, des achats d'immeubles. Dans tous ces cas, il y a dépouillement du propriétaire du *stock*, qui reçoit en échange ou des promesses de remboursement à terme, ou un bien matériel ; dans tous les cas aussi il y a incertitude, sauf dans le cas de prêt d'argent, sur la *valeur* du capital ou du bien le représentant.

Une objection peut cependant être faite. Est-il bien vrai qu'il y ait incertitude sur la valeur du capital ? Ne dit-on pas, cette maison vaut tant, cette action est cotée tant ? N'est-ce pas là précisément la base certaine ? Il n'en est rien, cependant. Ce que nous cherchons c'est le moyen de déterminer la valeur du capital d'une manière absolue, indépendamment de toute notion extérieure ; or l'objection fait intervenir des éléments différents : lorsqu'on dit « telle maison vaut tant », on fait intervenir la notion de *prix*, c'est une valeur vénale qu'on énonce,

et l'estimation ainsi donnée fait apparaître, consciemment ou non, la *notion de marché*.

C'est précisément le seul moyen d'aboutir à une notion un peu satisfaisante, mais il faut avouer qu'il est loin d'être parfait ; la valeur vénale des capitaux est essentiellement variable, elle dépend de tous les éléments qui entrent dans la composition des prix.

Pour que la valeur obtenue soit acceptable, il faut en outre qu'il y ait effectivement vente et achat ; sinon la méthode qui ne donne déjà pas de résultats très précis lorsqu'il s'agit de transactions véritables, ne signifie plus rien.

S'il n'y a pas effectivement un marché, le prix ne peut être qu'arbitraire ; l'estimation unilatérale n'est plus qu'une « conjecture *plus ou moins perspicace*, comme le dit Irving Fisher, touchant le prix que l'objet *pourrait* ou *devrait* atteindre » (1).

Cette critique importante a frappé partisans et adversaires du prélèvement. Le capital en régime économique « a peut-être une existence propre, disait M. Charles Dumont à la « chambre (2), il n'a pas de valeur propre. Une évaluation « en capital n'a pas de sens en soi. Une évaluation en capital, « c'est simplement, d'abord l'estimation du revenu que ce « capital rapporte, et ensuite, la capitalisation du revenu ainsi « déterminé ; cette capitalisation, cette stabilisation du capital ne peut s'opérer qu'au moment où le capital change de « mains, change de propriétaire, c'est-à-dire d'une mutation « de propriété ».

Il est vrai que son contradicteur remarquait : « Si je « recueille une succession, est-ce que les biens que je recueille « n'auront de valeur que si je les revends ? N'en auront-ils

1. Fisher, *op. cit.*, p. 15.

2. Cité par M. Léon Blum, *J. O. Débats, Chambre, session ord.*, 2^e séance du 15 avril 1920, p. 985 et s.

« aucune s'ils entrent dans mon patrimoine ? Qui ne voit que
 « même cette stabilisation du capital peut s'opérer indépen-
 « damment d'une limitation de propriété réelle et qu'elle s'o-
 « père en fonction d'une mutation de propriété *possible* et
 « *fictive* ? (1)... »

Certes, mais c'est précisément l'intervention de cette fiction qui paraît arbitraire, et inexacte. Déjà le prix courant du marché donne des variations de valeurs qui sont loin d'être négligeables. Avec le procédé de l'évaluation, la notion de valeur elle-même disparaît ; « cela seul a une valeur, remarque
 « M. Landry, qui s'échange, et la valeur se mesure par la
 « proportion selon laquelle l'échange s'opère » (2).

Pour tous ces motifs, il nous semble que la détermination de la valeur du capital est autrement plus difficile que celle des revenus.

Poussant plus loin la critique, on a cru pouvoir souligner que si la fortune ne peut être déterminée que par l'échange, du moins de la manière la moins inexacte que l'on puisse concevoir, il faut donc supposer lors de l'application d'un prélèvement sur le capital que tous les biens devront changer de mains au même moment ou dans un temps très voisin. Or une telle hypothèse ne peut signifier qu'un effondrement général des cours, une crise générale, une véritable catastrophe, car il arrivera que la demande étant très faible, pour ne pas dire nulle et l'offre des biens considérable, le prix du marché baissera considérablement et tendra vers zéro (3).

A vrai dire, c'est là un raisonnement qui veut trop prouver ; il y a quelque danger à se laisser entraîner dans une construction purement théorique, elle risque de ne plus répondre à la réalité. C'est d'ailleurs le cas pour le prélève-

1. Léon Blum, *Dis. cit.*, J. O., p. 986 col. 1.

2. Landry, *L'Intérêt du capital*, p. 263.

3. Ch. Dumont, *Discours cité*.

ment. Il importe assurément de mettre en relief l'importance du marché dans la question de la valeur du capital, mais il ne faut pas oublier, que l'administration des finances emploie des méthodes d'évaluation qui ne manquent pas d'ingéniosité. Reste à savoir ce que valent ces méthodes.

§ 4. — Les méthodes d'évaluation.

Deux méthodes existent. L'une consiste à comparer le bien qu'il s'agit d'évaluer avec d'autres biens de même nature, qualité et quantité, qui sont l'objet de transactions régulières. L'autre part du revenu et le multiplie par un coefficient judicieusement choisi.

Ces deux procédés sont constamment employés dans la pratique ; c'est ainsi que pour percevoir l'impôt sur les successions, la loi a d'abord employé le procédé du coefficient ; ce dernier était de 25 pour les immeubles ruraux et de 20 pour les biens urbains. Puis ce procédé a été abandonné par la loi du 25 juin 1920 qui s'attache à la valeur vénale de l'immeuble.

La méthode de *comparaison* du bien considéré avec ceux qui sont l'objet de transactions, semble être la plus exacte puisqu'elle fait intervenir — par abstraction toutefois et non d'une manière effective — le prix du marché. Lorsque je donne une valeur x à un bien a , je le compare aux biens b , c , d , etc... qui sont effectivement vendus, et comme, par hypothèse, l'acheteur des biens b , c , d , aurait pu, si le bien a avait été mis en vente, porter son choix sur a , ce bien doit avoir la même valeur que les biens semblables b , c , d .

Ce raisonnement, cependant, est une pure abstraction ; le procédé auquel il conduit ne doit être employé qu'exceptionnellement on ne doit pas le généraliser pour la raison suivante : Le vice capital de ce procédé est de faire peu de cas

de la *loi de la formation des prix*. Sans doute l'estimation par comparaison tient compte du prix du marché mais pas du processus de la formation de ce prix.

Il est faux de vouloir attribuer le prix du marché à un objet qui n'a pas effectivement été apporté sur le marché. Le prix d'une marchandise dépend essentiellement des quantités offertes et des quantités demandées, de même que ces quantités offertes et demandées dépendent dans une certaine mesure des prix. Aussi est-il impossible, d'un point de vue strictement exact, que le prix d'un objet évalué par comparaison soit le même que celui qu'il aurait atteint s'il avait fait l'objet d'une offre régulière (en supposant la demande constante). « Faire cela, accidentellement, dans un cas particulier, dit M. Châtelain, et pour un objet unique, c'est supposer que sans que rien ne soit changé aux conditions du marché général, si la chose particulière qui n'est point vendue, était vendue, elle le serait à tel prix » (1). Or cela, on ne doit pas le droit de le faire ; ce serait poser comme un axiome que « le prix courant d'unité est indépendant du nombre des choses vendues » (2) contrairement aux faits économiques.

En pratique, il est donc permis de faire, sans de grandes chances d'erreur, des évaluations par comparaison lorsqu'elles portent sur des biens qui font l'objet d'un marché assez large pour que l'introduction ou l'abstraction d'une unité de cette marchandise ne fasse pas varier le prix d'une manière sensible. Il faut au contraire rejeter cette méthode : 1° lorsque le marché de la marchandise considérée n'est pas assez vaste, 2° lorsque le nombre des unités évaluées par comparaison devient considérable à un même instant.

On voit immédiatement ce qu'il y a d'irréal dans l'application de ce système lorsqu'il s'agit d'un prélèvement sur le

1. Châtelain, *art. cit.*, p. 365.

2. *Ibid.*, p. 365.

capital ; l'opération est doublement viciée : d'une part, en ce que les biens ainsi évalués n'entrent pas dans cette catégorie de marchandises faisant l'objet d'un marché important, étendu ; ce sont au contraire des objets mobiliers, des immeubles dont le marché est extrêmement limité ; d'autre part, en ce que le nombre des biens soumis au prélèvement est considérable. L'approximation qu'en pratique, on peut admettre par exemple en matière de successions parce qu'il ne s'agit que de cas isolés ne peut plus être faite sans des chances d'erreur considérables.

Le deuxième procédé d'évaluation part d'une base toute différente. Il s'attache à deux éléments : le *revenu* et le *taux de capitalisation*.

On part de cette idée que la *valeur du capital provient « de la valeur du revenu futur que ce capital est appelé à produire... »* (1). Ainsi le problème semble pouvoir être résolu d'une manière précise, mathématique : le taux de capitalisation et le revenu étant les éléments d'une équation qui donne le capital.

Mais qui ne voit que le taux de capitalisation, le « rendement valeur » comme dit Fisher, est fonction de la valeur du capitalet de celle des revenus, et qu'il dépend, comme la valeur du capital elle-même, de la quantité de capitaux existant sur le marché, et par conséquent de la situation économique générale. Dès lors, n'est-ce pas tomber dans un cercle vicieux que de vouloir déterminer le capital au moyen de deux éléments dont l'un, à divers titres, dépend précisément de cette inconnue qu'il s'agit de déterminer ? Il faut

1. Fisher, *op. cit.*, p. 225. Le capital dépend des droits dont on peut faire usage, des facultés ou possibilités économiques et juridiques. C'est l'éventualité des revenus auxquels ces facultés donnent lieu qui communique au capital une valeur (Chatelain, *art. cit.*, p. 375). En ce sens aussi cf. Leroy Beaulieu, *Traité de science des finances*, t. 1, p. 292.

reconnaître que, théoriquement, le problème est insoluble.

Ainsi, de quelque manière que l'on s'y prenne, l'évaluation — qu'elle ait lieu par comparaison ou par coefficient — se heurte toujours à l'état du marché, au niveau des prix, qui sont radicalement viciés par l'absence de ces capitaux dont on veut déterminer la valeur sans leur influence immédiate.

En outre, dans les périodes de troubles monétaires au milieu desquelles on fait appel au prélèvement sur le capital, le procédé du coefficient est l'objet d'une autre critique grave. C'est qu'en effet, il n'y a plus alors aucune correspondance entre les coefficients de dévaluation du revenu et du capital. Le fait a été maintes fois constaté dans la période d'après guerre et il a été particulièrement sensible dans certaines branches de l'activité économique, notamment en matière agricole. C'est ainsi qu'on a pu voir des fermes louées cinq et six fois le fermage d'avant-guerre alors que leur valeur vénale ne dépassait pas les coefficients 2,5 à 3 de leur prix de 1913. Dès lors on aperçoit l'injustice d'une application sans modalités du procédé du coefficient : une évaluation ainsi déterminée peut être supérieure à la valeur vénale. Sans doute un choix judicieux des coefficients est susceptible d'atténuer les inégalités trop grandes ; est-ce bien certain, cependant ? Il est permis d'en douter. En temps normal, on peut, en tolérant de larges approximations, classer les différents revenus et affecter chaque catégorie d'un coefficient propre. Il n'en est plus de même en période de troubles monétaires : Toute précision est vaine et l'observation d'un fait pendant une période de temps ne vaut plus pour la période suivante.

Sans cession véritable des biens, sans intervention du marché, pas de valeur ; la valeur attribuée sera toujours

« imaginaire, abstraite, idéale, et non une valeur constatée » (1).

En pratique, cependant, on ne s'est pas arrêté à des objections de cette nature : l'évaluation, ainsi que nous l'avons déjà dit, se fait depuis longtemps pour les divers impôts sur le capital ; et bien que les résultats ne soient pas rigoureux, on se contente des approximations que donnent l'une et l'autre des deux méthodes.

Aussi a-t-on voulu généraliser leur emploi, et tenter leur application au prélèvement sur le capital. Tout ce qui vient d'être dit montre combien cette dernière tentative est critiquable : Le prélèvement n'a aucun point de commun avec les impôts du même nom. L'ampleur de l'opération ne permet pas de tolérer de grands écarts d'évaluation sans provoquer un mécontentement considérable, fruit d'injustices dans la répartition du fardeau entre les contribuables. Des évaluations peu sûres entraînent soit une surcharge de certaines fortunes, soit des sources de moins values, et dans tous les cas des conséquences qui sont directement une cause de faiblesse dans la conduite de l'opération. Les expériences contemporaines n'y ont pas échappé ainsi que nous le verrons dans les chapitres qui suivent.

1. Chatelain, *art. cit.*, p. 371.

CHAPITRE II

LES BUTS SOCIAUX

Les arguments sociaux présentés pour justifier le prélèvement sur le capital sont de deux sortes : les uns sont plus spécialement politiques, les autres n'ont qu'un but strictement social et ne visent en quoi que ce soit à modifier le régime existant de la répartition des richesses. Les premiers seuls sont de caractère révolutionnaire ou plutôt « évolutionniste », si l'on peut ainsi parler, et c'est vraisemblablement la diffusion de semblables arguments pour un but avoué de propagande politique qui a contribué à discréditer un système qui, dans la pensée de la grande majorité de ses partisans, est avant tout un expédient financier.

D'où la nécessité de bien faire la distinction entre les fondements socialistes et collectivistes du prélèvement et ses fondements strictement moraux et sociaux. Les premiers ont pour base une conception économique nouvelle de la société, les seconds cherchent à donner une satisfaction partielle à un besoin de justice sociale.

§ 1. — Les fondements socialistes.

Depuis longtemps, déjà, les partisans du socialisme « participationniste » n'ont pas voulu attendre l'avènement brutal de la révolution pour tenter une réforme sociale ; ils ont trouvé, aux dires de quelques-uns, dans l'impôt sur le capital un allié efficace à la condition que son taux, dépassant le

montant du revenu du capital imposé, fasse une large brèche dans les fortunes privées. C'est ce qui a lieu principalement pour l'impôt sur les successions depuis un quart de siècle et plus spécialement depuis la guerre. C'est ainsi que, dès 1918, on a cherché à donner à cet impôt un caractère plus large ; l'idée se faisant jour, quel' « impôt sur les successions doit être non seulement une mesure fiscale mais aussi un instrument de réforme sociale » (1), devait conduire au renforcement du prélèvement renouvelable sur les successions, fatalement étendu au prélèvement sur le capital.

C'est en Autriche que s'est faite cette adaptation. Dans un premier ouvrage paru en 1917 (2), le socialiste Goldscheid, s'efforce de montrer qu'un prélèvement sur le capital est susceptible de faire avancer le monde économique dans la voie du collectivisme.

Goldscheid écrit avant tout pour l'Autriche, qui à cette époque révèle de sérieux symptômes de désorganisation économique et politique. Pour l'auteur, seul un régime de socialisme d'Etat peut remettre de l'ordre dans le pays et c'est en partant de cette idée qu'il publie en 1919 un second ouvrage dans lequel les théories financières sont mises au point (3). Il faut choisir, dit-il, entre la banqueroute et la socialisation ; l'état désastreux des finances autrichiennes a sa source dans les mauvaises méthodes de gestion et de production du système économique actuel. Pour relever la nation, il faut une direction unique qui ayant toutes les commandes de la machine sociale en mains, réglera la pro-

1. Jèze, *L'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre*, dans R. S. L. F., 1919, p. 370.

2. Goldscheid, *Staats Sozialismus oder Staats Kapitalismus* cité par Adler, *Le projet socialiste de prélèvement sur la fortune privée en Suisse*, p. 20 et suiv.

3. *Sozialisierung der Wirtschaft oder Staatsbankerott*, cité par Adler, *op. cit.*, p. 21.

duction, la consommation et assurera l'ordre dans les échanges et dans les finances publiques (1) ; seul le socialisme d'Etat peut donner à la vie économique cette direction unique qui lui manque.

Des deux moyens qui s'offrent pour atteindre ce but, Goldscheid repousse le premier : la violence. Reste la socialisation progressive des moyens de production et dans ce plan, le prélèvement extraordinaire sur le capital a, pense-t-il, une place de choix : le prélèvement sera une étape nécessaire.

L'originalité du système de Goldscheid consiste en ce que le prélèvement ne se fera pas en espèces ; l'Etat ne forcera pas le contribuable à réaliser ses biens meubles ou immeubles (2) ; au contraire, il l'en empêchera : le but de Goldscheid est de faire de l'Etat un co-propriétaire. Si la fortune du contribuable est en actions, le capitaliste en cédera une certaine quantité et l'Etat sera actionnaire ; si la fortune est constituée par des immeubles, l'Etat en recevra une partie, et si la division est impossible, l'Etat deviendra co-propriétaire indivis. Mais la multiplication des parts indivises aux mains de l'Etat est un élément de complexité, donc de faiblesse, pour une administration, déjà désorganisée au lendemain de la guerre ; Goldscheid le reconnaît et propose des mesures d'adaptation. « L'Etat, dit-il, ... devra se demander dans quelle branche de l'industrie il exigera un monopole absolu, dans quelle branche il se contentera d'une participation, dans lesquelles enfin, il ne s'immiscera en aucune façon, les laissant entièrement aux mains de la propriété privée » (3). Tout cela dépendra du degré de socialisation à obtenir ; si la

1. Adler, *op. cit.*, p. 22.

2. Ce qui est, comme nous le verrons, un des principaux obstacles au prélèvement. Cf. *infra*, chap. II, III^e partie.

3. *Op. cit.*, p. 95, cité par Adler, *op. cit.*, p. 24.

socialisation ne doit pas être trop poussée — et l'on conçoit qu'il doit en être ainsi pour ne pas ajouter de nouvelles difficultés à une situation, par hypothèse, très compromise — il faudra songer à certaines réalisations ; l'Etat devra revendre à des particuliers des biens provenant du prélèvement.

Du système de Goldscheid, nous n'avons pas l'intention de faire un examen critique approfondi qui sortirait du cadre de cette étude (1). Nous voulons nous borner à quelques réflexions. Toute l'argumentation repose, semble-t-il, sur un dilemme, procédé dangereux s'il en est ; celui de Goldscheid nous paraît vide de sens : il faut choisir, dit-il, entre la banqueroute ou la socialisation. Nous avouons ne pas voir le rapport qu'il peut y avoir entre ces deux termes dont l'un se rattache à l'administration des finances publiques et l'autre à une conception particulière de la politique. De plus nous ne voyons pas bien en quoi l'application de la socialisation, sauverait l'Etat de la ruine qui le menace. Le but de la nationalisation, en effet, est de donner à l'Etat une copropriété en nature ; dès lors, comment le Trésor fera-t-il face à ses obligations financières, comment remboursera-t-il les dettes publiques ? On le voit bien pour la partie du prélèvement qui frappe les titres de rentes publiques, mais non pour les autres biens. Dans l'ensemble, l'opération ne peut être d'aucun secours au Trésor. Notre opinion est donc diamétralement opposée à celle de Goldscheid : ou l'opération sur le capital sera une socialisation partielle, et dans cette mesure elle sera financièrement inopérante, ou elle permettra l'amortissement que l'on espère et elle n'aura aucun caractère de nationalisation.

Quant à l'étude du projet au point de vue économique

1. Puisqu'il poserait la question de la socialisation des moyens de production.

nous la ferons plus loin en nous attachant à la question des modes de perception du prélèvement (1).

Quel accueil ce projet a-t-il trouvé près des organisations socialistes des différents pays ? Il semble bien qu'elles auraient dû l'accepter en confiance ; cependant la majorité s'est montrée méfiante. Que les socialistes marxistes purs l'aient rejeté il ne faut pas s'en étonner, ce projet n'est qu'un compromis avec le système capitaliste qu'il maintient ; Goldscheid ne pouvait trouver grâce devant les extrémistes. Chez les socialistes modérés, l'accueil est variable : En Allemagne, la social-démocratie, maîtresse du pouvoir en 1919, reprend bien les arguments devant le Reichstag. En Autriche, il en est de même. Mais les projets adoptés par les Parlements quelques mois après ne suivent pas le système du prélèvement en nature. Hors de ces deux pays l'accueil est très divisé : ni en France, ni en Suisse, on n'accepte de voir dans le prélèvement autre chose qu'un procédé financier. En Suisse le député socialiste Gœtchel préconise bien en septembre 1918 un prélèvement sur la fortune, mais il est combattu par le député Müller, lui-même socialiste : « le socialisme, dit ce dernier, n'a pas pour but la ruine de l'activité économique mais le développement intense des forces productives » (2). Quelques années plus tard, ce seront les idées de Goldscheid qui l'emporteront : dans le projet de prélèvement sur la fortune présenté sous forme d'initiative au peuple suisse en 1922, ce seront moins les considérations financières qui formeront la base des arguments de ses partisans qu'une condamnation politique du régime actuel (3).

En France, en Angleterre, les socialistes pensent qu'une

1. Cf. *Infra*, 3^e partie, chapitre II.

2. *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale*, septembre 1918, p. 253, cité par Adler, *op. cit.*, p. 15.

3. Adler, *op. cit.*, p. 31.

contribution extraordinaire ne ferait avancer en aucune manière la réforme sociale qu'ils désirent. Les théoriciens clairvoyant ne manquent pas d'en faire la remarque : « ce qui est curieux, dit un socialiste Anglais, c'est que, dans la proposition du *Labour Party* concernant les finances publiques, autant que j'en peux juger, il n'y a rien qui soit une hérésie spéciale, comme ses ennemis peuvent le supposer. Elle ne dépend en rien des théories de Karl Marx ou de Henry George » (1).

§ 2. — Les fondements moraux et sociaux.

Ils sont la conséquence directe d'une nouvelle répartition des richesses qui a son origine dans les désordres économiques qui ont suivi la guerre. Comme il fallait s'y attendre, les fondements du prélèvement basés sur l'idée de justice ont provoqué des discussions très violentes.

Bien souvent d'ailleurs, ce sont des arguments qui ont été déjà invoqués pour justifier ou combattre des impôts actuellement existants. Nous nous bornerons à citer les plus caractéristiques; ils se ramènent à une question de justice sociale envisagée successivement dans les rapports des contribuables entre eux, dans ceux des différentes classes entre elles, dans l'égalité des charges entre plusieurs générations.

a) Un argument qui ne manque pas de force repose sur la situation faite après guerre aux porteurs de rentes. Voilà, dit-on, des citoyens qui ont fait leur devoir pendant la guerre: ils ont répondu aux appels de l'Etat. Or la situation économique s'est aggravée, le pouvoir d'achat de la monnaie a fléchi et cependant ils reçoivent toujours la même rente nominale. Si de lourds impôts viennent frapper leurs revenus,

1. Sydney Webb, *The financial policy of the British Labour Party* dans *Le Manchester Guardian*, juill. 1922, p. 271.

il ne leur restera plus rien, car les taxes nécessaires au service de la dette seront payées par eux (1) pour une large part.

Au moyen d'un prélèvement sur le capital on pourra, au contraire, procéder à une répartition des charges entre tous les citoyens, et les porteurs de rentes ne seront plus seuls à supporter la charge de la dette. Au contraire, leur sort s'améliorera : ils recevront le remboursement d'une partie de leurs créances sur l'Etat et pour les rentes leur restant, ils bénéficieront d'une amélioration des cours des emprunts de guerre et d'une certaine revalorisation de la monnaie, qui augmentera le pouvoir d'achat des arrérages qu'ils recevront.

Cet argument nous paraît peu pertinent; il a le défaut de reposer sur deux affirmations économiques qui ne sont pas exactes. D'abord il est exagéré de dire que si le prélèvement extraordinaire n'a pas lieu, les rentiers de guerre se trouveront plus frappés qu'avec un prélèvement sur le capital : Le prélèvement n'est, en dernière analyse, qu'un impôt annuel majoré d'un coefficient tel qu'il ne peut être payé sur les revenus ; si l'impôt annuel est écrasant, le prélèvement le sera également. Et c'est ici qu'intervient la seconde erreur : certes, dit-on, le prélèvement sera écrasant, mais, une fois passé, la vie reprendra son cours, une partie de la dette publique sera remboursée, le franc redressé, et, en définitive, le rentier y aura trouvé son avantage. Ce serait exact si l'on était certain que le prélèvement puisse amener une revalorisation de la monnaie, mais ainsi que nous l'étudierons plus loin (2), il ne semble pas qu'il faille fonder beaucoup d'espoirs à ce sujet.

1. « By those class who own the debt » dit Sydney Arnold d'après le P^r Scott, *Some aspects of the proposed capital levy*, dans *The Ec. Journ.*, septembre 1918, p. 252.

2. Cf. *Infra*, 3^e partie, chapitres II et III.

On invoque aussi la différence de traitement entre les citoyens qui ont fait la guerre et ceux qui ne l'ont pas faite (1). Les premiers, dit-on, ont souffert physiquement et moralement, les seconds n'ont pas supporté le poids de la guerre. Les premiers sont tous ceux en âge de porter les armes, les seconds sont des citoyens plus âgés ; or les statistiques successorales prouvent que ce sont les plus âgés qui possèdent la fortune : il y a donc, dit-on, une injustice qui doit être réparée au moyen d'un prélèvement.

Que penser d'un tel argument ? Il n'est guère probant et nous inclinerions à dire avec M. Jèze, que les combattants sont, en définitive, des riches en puissance et qu'ainsi on les frappe deux fois (2).

b) Pendant la guerre, de nouvelles catégories de riches se sont formées qui, au milieu des malheurs publics, ont toujours eu un caractère scandaleux ; les gains ainsi réalisés sont, comme le dit M. Truchy, d'une « extrême et ostentatoire immoralité » (3). « Le prélèvement, dit de son côté M. Lescure, a pour lui l'opinion qui montre du doigt les *profiteurs*... Quel fondement donner à des fortunes réalisées sur les malheurs publics ? Le travail ? Non, certes. L'utilité ? Pas davantage » (4). C'est pourquoi la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre a pu être établie car elle était « véhémentement réclamée par l'opinion publique » (5).

Dans tous les pays, c'est une protestation générale contre ces fortunes nouvelles. Un auteur allemand, Karl Erich von Kühlmann, écrit que la guerre a divisé les Allemands en trois

1. A.-C. Pigou, *A special levy to discharge war debts* dans *The Ec. Journ.*, juin 1918, p. 146.

2. Jèze, *art. cit.*, dans *R. S. I. F.* 1919, p. 203.

3. Truchy, *Les finances de guerre de la France*, 1 vol. 1926. Presses universitaires, p. 16.

4. Lescure, *Le problème budgétaire, comment le résoudre ?* p. 68.

5. Truchy, *op. cit.*, p. 16.

classes : ceux qui au front combattaient, ceux qui à l'intérieur du pays travaillaient dans l'intérêt commun et enfin « les profiteurs de guerre (*Kriegsgewinner*) qui ont réalisé d'énormes « bénéfices soit légitimement en utilisant les conjonctures favorables nées de la guerre, soit illicitement par la spéculation ou l'accaparement... » (1). Le ministre Erzberger au Reichstag constatait que ni l'économie, ni l'activité et l'esprit d'entreprise n'auraient suffi à constituer de pareilles fortunes si la situation économique de l'Empire n'avait fourni les conditions préalables, « aussi, disait-il, il n'est que juste et équitable si maintenant, dans le premier moment de détresse, le peuple et l'Empire exigent en retour une part des fortunes... » (2).

Non seulement un prélèvement sur des fortunes qui se justifient difficilement serait une mesure équitable, mais ce serait aux dires de M. Jèze « le seul moyen d'atténuer les rancœurs et les récriminations des victimes de la guerre » (3).

Et on ne manque pas de développer ces arguments : « à côté de ses mérites intrinsèques, dit un auteur anglais, une taxe sur le capital, offerte par les possédants sans leur être extorquée (?), ne manquerait pas d'avoir un effet favorable sur les relations entre les différentes parties de la communauté... à un moment où la nature de ces relations peut devenir un sujet de grande importance » (4). C'est ainsi que le prélèvement apparaît comme une véritable « prime d'assurance contre la révolution » (5).

Que dire de ces arguments ? Il nous semble qu'ils justi-

1. Cité par R. Villard, *Le Reichnotopfer ou le prélèvement exceptionnel sur le capital en Allemagne*, p. 13.

2. Discours du 8 juillet 1919, cité par R. Villard, *op. cit.*, p. 41.

3. Jèze, *art. cit.*, R. S. L. F., 1919, p. 203.

4. Hook, *A tax on capital and redemption of debt*, dans *Ec. Journ.*, juin 1918, p. 174.

5. Raoul Anglès, *J. O. Débats parl. Chambre, session extra!*; 2^e séance du 15 nov. 1921, p. 4022, col. 1.

fient plus un impôt sur les bénéfices de guerre qu'un prélèvement sur le capital. Ils visent, en effet, les bénéfices accumulés dans les années de malheurs publics, cette *rente de guerre*, fruit des conjonctures, indépendamment de tout travail et de tout capital.

Un tel impôt, s'il avait été appliqué complètement aurait d'ailleurs rendu inutile le prélèvement sur le capital ; mais c'est précisément parce qu'en pratique on a reconnu qu'il était impossible de distinguer d'une manière exacte les plus-values de guerre de l'augmentation nominale, conséquence de l'inflation, qu'on l'a jugé insuffisant.

La nécessité d'atteindre toutes les fortunes est alors apparue et de nouveaux arguments ont été invoqués pour justifier le prélèvement

A la suite de Stuart Mill, ils soutiennent que « ce sont les classes pauvres qui ont supporté et supportent le poids financier de la guerre » (1) d'abord par une hausse des prix sans hausse des salaires, du moins au début, puis par un retard, remarqué par tous les économistes dans l'ajustement des salaires au niveau du coût de la vie, enfin par le chômage, conséquence directe de la désorganisation industrielle qui est un fruit de la guerre. A l'inverse, dit-on, les capitalistes s'enrichissent d'abord en bénéficiant du retard dans le réajustement des salaires, et ensuite en prêtant à l'Etat qui, pour trouver de l'argent, sert de gros intérêts (2). Politiquement, ajoute-t-on, le prélèvement atténue les inconvénients de la ploutocratie (3). Un socialiste anglais s'étonne que les marchands, les artisans, qui sont écrasés par l'*income tax* ne veuillent pas du prélèvement alors qu'ils

1. Jèze, *art. cit.*, *R. S. L. F.*, 1919, p. 207 et s.

2. Jèze, *art. cit.*, p. 208.

3. Jèze, *L'impôt sur le capital en Italie*, *R. S. L. F.*, 1920, p. 271.

protègent ainsi, dit-il, « les cent mille familles qui possèdent la plus grande partie de la richesse du pays et qui tirent de leurs biens légalement produits sans avoir travaillé et sans avoir créé aucune utilité une grande partie du revenu national (1) ». Ce sont alors des arguments passionnés dans lesquels la vérité économique n'a pas toujours le dernier mot. D'ailleurs, remarquons-le, ils valent aussi bien pour l'impôt permanent que pour le prélèvement sur le capital; ils ne postulent pas l'existence du prélèvement.

Des arguments de ce genre sont d'autant plus sujets à caution que l'opération envisagée est de plus grande amplitude. On s'est plu dans certains milieux à faire du prélèvement la solution-type, la clé de voûte de tout redressement financier, économique et social : « La formule fait image et risque de faire fortune surtout parce qu'on propose ainsi à la foule le sacrifice de certains intérêts particuliers sur l'autel de la Patrie au nom du salut public (2). » Non seulement la formule fait image mais comme le dit justement un économiste anglais « il y a dans les mots un caractère épigrammatique qui frappe l'imagination » (3).

c) En outre, dit-on, ne pas instituer de prélèvement, c'est rejeter sur les générations futures le poids de la dette. Cette question a été peu discutée en France, peut-être parce que nous avons toujours eu, même avant la guerre une dette relativement considérable.

Dans les pays anglo-saxons, ce sujet a passionné les esprits. M. Seligman pense que les dettes à long terme grèvent injustement les générations à venir.

1. Sydney Webb, *art. cit.*, dans *The Manchester Guardian* p. 272.

2. Compeyrot, *L'impôt sur le capital*, dans *La Revue de France*, n° du 15 novembre 1925, p. 352.

3. A. Hook, *art. cit.*, p. 167.

Tout dépend de la question de savoir si la guerre a sauvé les intérêts vitaux de la génération future.

Pour certains, il faut dire que lorsqu'une génération a soutenu une guerre, les dettes qui ont été faites peuvent être regardées comme une charge de la postérité. D'autres font observer que la guerre même défensive peut être le fruit des fautes d'une génération et que c'est à elle seule d'en supporter le poids ; on fait remarquer que par le fait de la guerre, les générations futures ont été lésées parce qu'on a diverti en des emplois improductifs, dans des destructions de richesses, des biens qui auraient normalement été employés à des fins productives par les générations futures (1).

Le problème ainsi posé est à peu près insoluble : nous ne pouvons avoir les éléments nécessaires pour le résoudre. Il nous paraît plus sage de reconnaître avec le professeur Hook que « les dépenses de la présente guerre peuvent être représentées comme faites : 1^o pour le bénéfice des citoyens actuels en ce qu'elles ont protégé leur bien-être personnel ; 2^o pour le bénéfice des citoyens futurs en ce qu'elles ont sauvé pour eux un état de bien-être dont ils n'auraient pas joui s'il en avait été autrement ; 3^o pour le bénéfice de la richesse générale en ce sens qu'elles ont protégé cette richesse et l'ont sauvée de la destruction » (2).

Ce point de vue paraît exact, mais il ne tranche pas la question : un prélèvement se justifie-t-il dans ces conditions ?

Tous ces arguments ne nous paraissent pas devoir emporter l'adhésion au principe du prélèvement. A un certain point de vue, cela se conçoit : pour beaucoup, en effet, le prélèvement « est adopté ou rejeté non en raison de ses avantages économiques mais parce qu'il répond ou ne répond pas à la con-

1. A. C. Pigou, *art. cit.*, p. 137.

2. A. Hook, *art. cit.*, p. 169.

ception politique et à l'idéal social de la classe qui l'a conçu » (1).

Sans doute, comme le dit M. Jèze, les considérations sociales sont-elles destinées à exercer une influence croissante sur la solution des problèmes fiscaux ; mais nous ne pensons pas qu'il en soit de même du prélèvement : il s'agit, en effet, d'une mesure exceptionnelle, dont la nécessité semble apparaître dans une situation financière catastrophique. Or la question financière se pose, comme le dit M. Compeyrot, sur un terrain où il n'y a pas de système politique mais simplement un enchaînement de réalités (2).

C'est l'étude de ces réalités financières et économiques qu'il faut maintenant aborder.

1. Badulesco, *L'impôt sur le capital en Autriche*, R. S. L. F., 1921, p. 143.

2. Compeyrot, *art. cit.*, p. 353.

CHAPITRE III

LE PROBLÈME FINANCIER

§ 1. — L'état des finances de quelques pays ; L'exemple de la France.

Les moyens employés par les belligérants pour soutenir financièrement la guerre ont été multiples, mais tous ont le même caractère, celui d'être artificiel. Nulle part les principes de la saine gestion financière n'ont été respectés. La guerre a été financée par les moyens de crédit les plus dangereux : l'emprunt et le papier monnaie. La proportion des impôts aux dépenses a été très faible ; 62, 5 % des dépenses ont été couvertes par l'impôt au Japon, 24, 7 % en Angleterre, 25, 9 % aux Etats-Unis, et 14, 9 % seulement en France (1).

Chez tous les peuples, on a dû déplorer les mêmes errements. La corrélation entre les phénomènes économiques et financiers consécutifs à la guerre a échappé aux hommes d'Etat. Les procédés les plus déplorables ont été approuvés et l'inflation a paru à certains, à un moment donné, comme le moyen financier par excellence.

En ce qui concerne la France, il faut reconnaître que les conditions étaient particulières : l'invasion, l'arrêt d'une grande partie de l'industrie française a pu justifier le recours aux systèmes financiers les plus déplorables. Mais ce qui était une nécessité aux heures de la guerre est devenu critiquable

1. Ch. Martel, *op. cit.*, p. 18.

le lendemain même de l'armistice. Les procédés néfastes n'ont pas été rejetés : en 1919, on n'a pas osé avoir recours aux impôts et on s'est contenté de l'appel au crédit public, renouvelant une fois de plus la négligence maintes fois signalée par les historiens des finances françaises (1).

D'ailleurs, il faut le reconnaître, et cela est vrai dans tous les pays, lorsqu'il a fallu assainir les finances, les problèmes posés sont apparus très complexes ; on s'est rendu compte, souvent trop tard, du mal profond engendré par le désordre financier, et par une politique à courte vue, conduisant les finances publiques, pour ainsi dire, au jour le jour.

La situation de l'*Allemagne* est une des premières qui soit devenue critique.

La dette publique allemande progresse d'une manière anormale pendant l'année 1919 comme l'indique ce tableau :

Année expirant le 31 mars	Dette publique en millions de marks		
	Consolidée	Flottante	Totale
1918.....	71.915	33.336	105.251
1919.....	92.396	63.696	156.092
1920.....	90.000	105.000	197.000 (2).

Au 30 juin 1920, la dette totale atteint 210 milliards de marks et dépasse 320 milliards vers la fin de 1921.

Pendant les années de guerre, les impôts n'ont couvert que 15, 7 % des dépenses.

Le déficit budgétaire passe de 6 milliards en 1914 à 25 milliards en 1916 et à 65 milliards de marks en 1919.

En 1920 les revenus de l'Etat sont de l'ordre de 41 milliards et les dépenses de 97 milliards, d'où un déficit de 56 milliards environ.

1. Leroy Beaulieu, *Cours de Science des finances*, t. II, p. 282.

2. Chiffres donnés par le ministre Wirth devant la commission du budget de l'Assemblée Nationale cité par M. Louis Ross Gottlieb dans *R. S. L. F.*, année 1920, p. 689.

Dans les seules prévisions budgétaires, le déficit de l'année 1920 était évalué à 60 milliards environ, pour un budget atteignant 102 milliards de dépenses ; la chute de la monnaie l'a considérablement augmenté.

Il est inutile de relater les difficultés bien plus grandes encore au milieu desquelles l'Allemagne s'est débattue dans les années suivantes. Il suffit de montrer celles qui ont, pour ainsi dire, motivé la création en 1919 et en 1920 du prélèvement sur le capital.

La situation de l'*Autriche* est devenue critique plus tôt encore que celle de l'Allemagne.

L'Empire Austro-Hongrois croule financièrement bien avant la fin des hostilités. Le déficit passe de 14 milliards de couronnes pour le budget 1916-1917 à 18 milliards pour l'année suivante et à 19,4 pour 1918-1919, alors que les dépenses sont respectivement en milliards de couronnes-papier pour chacune de ces années de 18,6, 23,8, 24,3 (1).

L'Autriche devenue en 1918 un petit Etat n'a pas eu dès les premiers mois de son existence la gestion financière sévère qui seule aurait pu le préserver de la catastrophe.

Pour le premier semestre de 1919, le projet de budget se soldait par un déficit de 2, 7 milliards de couronnes-papier. Les prévisions budgétaires pour l'exercice 1919-1920 escomptaient un déficit de 10, 5 milliards de couronnes.

* Dans les années suivantes le déficit s'est augmenté par suite de la chute de la monnaie : il en résulta que le pays ne put, au lendemain de sa constitution nouvelle de petit état danubien, s'en tirer sans des mesures énergiques.

En *Italie*, le problème financier est grave dès l'armistice. De tous les pays sortis vainqueurs de la guerre, c'est celui qui

1. Attilio Garnio Canina, *Note sulle Finanze dell' Austria*, dans *Réforme Sociale*, novembre 1921.

se trouve économiquement et financièrement le plus déséquilibré.

Les difficultés financières sont considérables : la guerre a coûté à l'Italie 65 milliards de liras ; la dette publique qui en 1914 était de l'ordre de 15,5 milliards est passée à 75,5 en 1919 et en 1920 à 94 milliards, sur lesquels il faut compter un chiffre de 20 milliards représentant, au pair de change de la lire, des emprunts contractés à l'étranger. Les intérêts de la dette intérieure dépassent 4 milliards et mettent le budget en déficit ; les dépenses dépassent de trois fois les recettes (1). Aussi songe-t-on dès 1919 au prélèvement sur le capital.

Nous verrons plus loin que l'expérience faite d'un essai de contribution extraordinaire a laissé bien des désillusions et qu'elle n'a pas été très heureuse. Aussi, pendant les années qui suivent, le danger d'une dette publique continue-t-il à se faire sentir.

La dette publique atteint 114 milliards (en y comprenant la dette extérieure en liras-or) en 1922, 117 en 1923, 115 milliards en 1924 (2).

Le problème de la dette publique devient de plus en plus inquiétant à mesure que le gouvernement fasciste s'oriente vers une revalorisation de la lire. Des économistes réclament un nouveau prélèvement sur le capital pour réduire une dette publique qui deviendrait un fardeau insupportable, si la lire était restaurée à la parité d'avant-guerre.

1. Puget, *Les finances italiennes pendant la guerre*, *Rev. Sc. Pol.*, année 1922, p. 438.

2. Voir le détail : *Bull. stat. et lég. comp.*, janv. 1925, p. 186.

En milliards de liras :

	Au 30 juin 1922	au 30 juin 1923	au 30 juin 1924
Dette intérieure :			
a) Consolidée.....	56	60	60
b) Flottante.....	36	35	32
Dette extérieure.....	21	22	22
Totaux.....	114	117	115

M. Benvenuto Griziotti prévoit une revalorisation intégrale de la monnaie en 8 ans poursuivie parallèlement à une liquidation de la dette publique intérieure réalisée « notamment par un véritable prélèvement sur le capital » (1).

Sans doute l'intérêt du prélèvement est-il moindre aujourd'hui depuis l'intervention de la stabilisation légale de la lire ; il n'en reste pas moins que la théorie d'un prélèvement a été soutenue presque officiellement dans des milieux qui au point de vue général préconisent une politique différente de celle des gouvernements qui se sont succédés de 1919 à 1923.

En *France*, si la crise financière apparaît moins brutalement, au lendemain de la guerre, qu'en Italie, l'équilibre est rompu depuis les premiers jours des hostilités entre les dépenses et les recettes budgétaires.

Entre le 1^{er} août 1914 et le 31 décembre 1918, la dette consolidée est passée de 26.096 millions à 61.532, soit une augmentation d'environ 35 milliards. La dette flottante et la dette à terme réunies passent de 1.608 millions à 62.262 millions ; de sorte que la seule dette intérieure française est à la fin de 1918 de l'ordre de 124 milliards — à laquelle il faut ajouter la dette extérieure représentant à cette date 24 milliards de *francs-or*.

Ainsi, dès 1918, la dette publique pèse-t-elle lourdement sur l'économie nationale.

Tous les budgets depuis 1915 sont en déficit ; jusqu'en 1918, les recettes annuelles sont de l'ordre de 6 milliards environ (à peines supérieures au chiffre de 1913, 5.216 millions), alors que les dépenses passent à 22 milliards en 1915, 33 milliards en 1916, 41 en 1917 et 54 milliards et demi en 1918.

1. Jean Lescure, *La politique monétaire de l'Italie*, dans *Rev. de Paris*, n° du 15 août 1927, p. 561.

En 1918 le déficit budgétaire est de l'ordre de 38 milliards ; et en 1920 il est encore de 26 milliards. 1919 et 1920 apparaissent donc bien comme des années critiques dans l'histoire financière de la France. L'effort fait en 1920 est cependant digne d'être noté : des impôts sont votés et les plus-values apparaissent de telle sorte que les recettes sont portées à 21.770 millions, chiffre cependant de beaucoup insuffisant.

Aussi au 31 décembre 1920 la dette consolidée atteint-elle 140 milliards, la dette flottante et la dette à terme 102 milliards ensemble, soit un total de 242 milliards pour la dette intérieure seule.

On comprend que des esprits avertis, peu satisfaits de la formule alors répétée à satiété « l'Allemagne paiera », se soient vivement préoccupés du problème de l'amortissement de la dette, et qu'ils aient cherché une solution en dehors des réparations allemandes qui ne donnaient alors aucune satisfaction.

Le prélèvement sur le capital est alors apparu comme le seul procédé excluant le recours dangereux à la Banque, les emprunts onéreux ; comme le moyen capable de conduire à un amortissement notable de la dette intérieure, et par voie de conséquence de donner au budget l'élasticité qui lui manquait en supprimant une partie des crédits affectés au service de la dette.

C'est l'époque où le parti socialiste dépose un projet d'impôt sur le capital sur le bureau de la Chambre, dans la pensée très nette de préparer un grand prélèvement sur le capital.

Au cours des années qui ont suivi, des efforts sérieux ont été faits pour équilibrer le budget. Ces efforts et les luttes auxquels ils ont donné lieu, sont encore trop présentes à l'esprit pour qu'il soit besoin de le rappeler longuement. A diverses reprises, lorsque les difficultés financières sont appa-

rues dans leur tragique vérité, comme en mars 1924. au cours des années 1925 et 1926. les partisans du prélèvement sur le capital ont songé à appliquer ce système.

Aujourd'hui même, c'est-à-dire à une époque où le problème budgétaire n'a plus la gravité des années passées, la dette publique française n'en pèse pas moins lourdement sur les épaules des contribuables : la dette perpétuelle et la dette à long terme intérieures atteignent 162.477 millions au 31 décembre 1926 et absorbent annuellement 8 milliards environ pour le service des arrérages (1).

Quant à la dette flottante elle est de l'ordre de 50 milliards, sans compter les dettes dues aux alliés.

Le budget de 1928 qui est de l'ordre de 42 milliards de dépenses, prévoit 4 684 millions pour le service des arrérages de la dette consolidée et 9.449 millions pour le service des intérêts de la dette remboursable à terme ou par annuités (2).

Le problème reste donc grave ; la sagesse commande de rechercher les moyens propres à rendre plus normale la proportion des arrérages de la dette à la totalité du budget annuel d'une part et aux facultés contributives des citoyens, d'autre part.

A ce sujet, les chiffres donnés dans l'*Inventaire de la France*, publié par le ministère des Finances en 1924 montrent bien la charge du contribuable français : les taxes directes sur les revenus sont passées en 1923 à l'indice 738 (pour 100 en 1913) ; les taxes somptuaires à 7.300 ; les impôts sur les produits de consommation à 523. La charge par habitant qui était de 104 francs en 1913 est passée à 524 en 1923 et à 637 en 1924 (3) ; ces chiffres sont aujourd'hui inférieurs à la réalité.

1. *Bull. stat. et lég. comp.*, juin 1927, p. 1236.

2. *Bull. stat.*, décembre 1927, pp. 855-856.

3. *Inventaire*, p. 16.

La sagesse commande aussi de prévoir les crises à venir, de laisser aux générations futures une trésorerie publique qui puisse permettre, le cas échéant, des mesures énergiques. « Un Etat, a dit Leroy Beaulieu, embarrassé d'une grosse dette est dans une sorte d'impuissance qui amoindrit son rôle dans les relations internationales... » (1).

Des solutions s'imposent qu'il nous faut maintenant étudier.

§ 2. — Les solutions.

Les solutions préconisées s'appliquent aussi bien à l'équilibre du budget qu'à l'amortissement de la dette. En effet, la question de l'équilibre budgétaire est, au fond, une question connexe au problème de la dette : c'est parce que les arrérages de la dette absorbent une partie importante du budget annuel que celui-ci est en déficit (2).

Cette observation faite, trois solutions sont présentées (3). La première consiste dans l'augmentation de l'impôt annuel ou dans la création de nouveaux impôts *renouvelables* ; la seconde consiste à *lever rapidement* par un impôt spécial sur le capital une somme importante au moyen de laquelle la totalité de la dette pourra être amortie (4). La troisième solution est une combinaison des deux premières de manière à atténuer ce que la seconde aurait de trop brutal.

Nous devons aussi mentionner que les belligérants sortis vainqueurs de la guerre ont songé (notamment la France et la Belgique) à utiliser les sommes provenant des réparations

1. Leroy Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 446.

2. Il y a toutefois une difficulté à appliquer aux deux problèmes la même solution, dans le cas d'un déficit considérable, cf. *infra* p. 63.

3. A. C. Pigou, *art. cit.*, dans *Ec. Journ.*, juin 1918, p. 136 et s.

4 «...To raise *within a short time* by a special levy a very large sum with which the whole of the debt may be paid *of immediately*... » Pigou, *art. cit.*, p. 136.

dues par les Empires centraux. « Conçoit-on, disait en 1922 M. Théry, que nous puissions par nos propres moyens songer à relever les ruines de nos régions dévastées » (1) ? « Ces dommages, c'est l'affaire du vaincu » disait de son côté en 1920 M. Klotz (2). Mais le problème est devenu tout autre : « Quand, à l'avenir, disait le même ministre à la Chambre des députés le 10 février 1920, la charge des emprunts et leur amortissement absorberont peut-être plus que ce que vous recevrez de l'Allemagne... il ne restera plus rien pour les réparations et les pensions. »

D'ailleurs l'aide étrangère s'est vite révélée aléatoire : les paiements allemands se sont mal effectués ; les nations alliées ont refusé leur concours financier dès janvier 1919 ; il a fallu y suppléer en tirant des traites sur le débiteur plus ou moins bien disposé à s'acquitter et en attendant les échéances, recourir au crédit, à l'emprunt.

Des trois solutions que nous venons de mentionner, la première, la méthode normale du recours à l'impôt annuel a paru désuète et à quelques-uns impossible :

Impossible, parce qu'elle nécessite des impôts annuels trop élevés qui seraient une charge intolérable pour le contribuable.

Impossible, parce qu'on n'a pas manqué de montrer qu'avec toutes les conditions favorables, l'amortissement d'une partie des dettes publiques de la France demanderait un délai de l'ordre de 75 à 100 années (3).

1. Théry, *Les conséquences économiques de la guerre pour la France*, p. 332.

2. L. L. Klotz, *La situation financière de la France*, dans la *Rev. écon. inter.*, novembre 1920, p. 625.

3. M. Chéron disait au Sénat le 27 février 1926 que notre dette intérieure pourrait être amortie en 80 ans lorsqu'on voudra « ajouter chaque année aux intérêts que nous payons annuellement une somme de 600 millions et faire du tout une annuité constante... » *J. O. Débats Sénat*, session ordinaire, 1926, p. 346.

C'est précisément ce qui paraît intolérable à certains : charger ainsi le budget public, lui supprimer toute élasticité pendant plusieurs générations leur semble une faute, doublée d'une lâcheté. Que pendant cette période, des difficultés surviennent dans la conduite des affaires publiques, ce qui est en somme une hypothèse normale, les finances n'auront pas le ressort nécessaire pour appuyer des décisions énergiques ; qu'une guerre arrive et l'Etat ne pourra commencer les hostilités avec un organisme financier sain comme celui de 1914 et qui a beaucoup facilité la conduite de la guerre. Initialement tous les efforts seront brisés par des nécessités financières impérieuses (1).

Ces motifs ont surtout frappé les théoriciens allemands ; aussi beaucoup ont-ils estimé que l'amortissement nécessaire devait intervenir rapidement, et ils ont pensé que le délai maximum ne pouvait être supérieur à 30 ans (2), ce qui n'est possible qu'avec le prélèvement sur le capital.

On ajoute encore qu'il importe de relever le crédit de l'Etat : lorsqu'une dette intérieure est de l'ordre de 250 milliards, comme c'est le cas de la France, l'emprunt ne peut réussir ; c'est une nouvelle raison pour adopter le prélèvement sur le capital.

Un amortissement rapide, enfin, aurait l'avantage, en réduisant la dette intérieure, de diminuer par voie de conséquence l'annuité inscrite au budget pour le service de la dette. Cet avantage permettrait suivant le cas ou de réduire

1. C'est pour un motif diamétralement opposé que le professeur Scott se déclare l'adversaire du prélèvement sur le capital. Selon lui un Etat libéré de sa dette par un prélèvement sera moins raisonnable et se laissera tenter par de nouvelles guerres (!) (Scott, *Some aspects of the proposed capital levy*, *Ec. Journ.*, septembre 1918, p. 266).

2. Notamment l'opinion du Professeur Jappé, cité par Villard, *op. cit.*, p. 13. Voir plus loin chapitre IV, les motifs économiques pour lesquels un délai de cet ordre est encore trop long.

des impôts trop lourds ou d'engager de nouvelles dépenses d'intérêt général, utiles au développement économique (outillage national, œuvres sociales, encouragements à la production, etc.,).

Voilà des arguments très solides. Ils ont le mérite d'englober le problème financier dans toute son ampleur et de proposer la solution nette et radicale aux maux dont souffre le budget.

La troisième solution mentionnée par le professeur Pigou est une solution mixte : elle préconise à la fois le recours au prélèvement — sous une forme très atténuée d'ailleurs — et l'aide des impôts annuels. Cette opinion semble avoir eu à la fin de la guerre un certain crédit chez les théoriciens anglais (1). C'est une idée de ce genre qu'a voulu réaliser, en la combinant avec un système d'emprunt forcé, le parti radical français au lendemain de la guerre (2).

Les adversaires du prélèvement ne sont pas convaincus par les arguments qui viennent d'être présentés. Les critiques qu'ils font sont nombreuses ; quelques-unes méritent d'être mentionnées.

Au point de vue de la science des finances, on doit reconnaître que le procédé du prélèvement prive l'état de la faculté d'user tôt ou tard du système de la conversion ; c'est un grave défaut. Beaucoup d'emprunts ont été en effet volontairement émis par le trésor à un taux assez élevé pour faciliter

1. En ce sens A. Hook. : «...Le problème de la dette de guerre, se divise en deux parties : l'amortissement spécial au moyen d'un impôt sur le capital et l'amortissement normal au moyen des impôts annuels de l'Etat. . » *art. cit.*, p. 174.

2. Voyez Edouard Herriot, *The idea of the capital levy for France* dans *Manch. Guard.*, 27 juillet 1922, p. 279 et s. et notamment p. 280, col. 2.

Un système basé, lui aussi sur une combinaison du prélèvement et de l'emprunt forcé avait été exposé par M. Benvenuto Griziotti (*Imposta straordinaria sul patrimonio e prestito forzoso*, dans *Giornale degli Economisti e Revista di Statistica*, septembre 1919, p. 125 et s.).

une opération de cette nature lorsque les circonstances seraient favorables. Supprimer toute possibilité de conversion, c'est réduire le nombre des moyens d'assainissement.

Une autre critique non moins importante vise le principe même du prélèvement sur le capital, à un moment où les finances ne sont pas redressées : vouloir s'attaquer à l'amortissement de la dette à long terme, comme c'est le but du prélèvement avant d'avoir résolu le problème de la dette flottante (problème délicat particulièrement en Angleterre et en France), c'est anticiper sur les événements. Ce qui est, avant tout, dangereux pour les finances d'après guerre, c'est l'existence d'une dette flottante qui met le Trésor à la merci des facteurs psychologiques, de l'attitude favorable ou défavorable des porteurs de titres et bons à court terme. Or cette dette à court terme n'est pas nécessairement réduite par le procédé du prélèvement sur le capital. Il sera même souvent plus facile de s'attaquer à la dette à long terme car le résultat sera plus immédiat que la diminution de la dette à court terme, laquelle diminution dépend pour une grande part de l'état du marché des capitaux et du rôle monétaire que jouent ces titres de paiement à court terme. Ainsi se sera-t-on attaché à réduire la dette à long terme dont la présence n'est pas immédiatement menaçante pour les finances publiques, et on aura laissé un germe de catastrophe (le mot n'est pas trop fort devant les expériences françaises de 1925 et 1926).

Une dernière critique qui mérite d'être signalée se rattache à l'équilibre budgétaire. Lorsque, pour la première fois, au cours de la guerre, les théoriciens parlèrent d'un prélèvement sur le capital, ils eurent en vue un système dont le produit ne devait sous aucun prétexte combler dans le budget annuel un déficit, mais au contraire amorcer une réduction des dettes de guerre. Or, certains tendent maintenant à l'affecter comme un impôt annuel au budget ordinaire. Il n'est pas

besoin de souligner ce que cette solution a de blâmable et de contraire au principe d'une saine gestion des finances publiques : le prélèvement est un impôt extraordinaire, perçu une fois ; il ne peut être employé comme un impôt renouvelable ; créé spécialement dans un but extraordinaire, il doit être affecté à une dépense extraordinaire et ne doit pas figurer dans le budget annuel.

Ce sont là des considérations importantes mais dont ne se soucient pas les partisans du prélèvement. C'est que pour eux le problème est tout autre : « Financièrement, dit M. Jèze, il faut préconiser le prélèvement quand, devant l'énormité d'une dette publique, on est placé devant l'alternative d'une répudiation de la dette ou d'un prélèvement (1). » C'est un tout autre point de vue qui est de première importance. Il ne peut manquer de faire fortement impression même sur les adversaires raisonnables du prélèvement ; l'un d'eux, M. Chlepner, en fait la remarque : « Il est donc certain, dit-il, que si l'on se trouvait en présence de l'alternative : prélèvement ou banqueroute, il faudrait se prononcer pour la première solution (2). » Ne doit-on pas en effet user de tous les moyens plutôt que d'aboutir à une banqueroute de l'Etat ?

Un point délicat subsiste cependant ; quand est-on au bord de l'abîme ? A quels signes reconnaît-on l'imminence de la catastrophe ? Il y a sous ces mots apparemment précis, une incertitude. En 1926, certains recommandaient en France le prélèvement sur le capital pour éviter de plus grands maux ; le redressement des finances et de l'économie a été opéré cependant sans le moyen si recommandé. N'est-ce pas la preuve parfaite de l'ignorance où nous sommes de con-

1. Jèze, *L'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre* dans *R. S. L. F.*, 1919 p. 206.

2. Chlepner, *Le prélèvement sur le capital dans la théorie et la pratique*, p. 91.

naître les signes de la catastrophe ? Et, tout à l'opposé, ne faut-il pas craindre que le prélèvement ne soit tenté à un moment où la décomposition de l'économie est trop avancée pour permettre un résultat positif ? (1).

Mais ce n'est pas tout ; qu'est-ce, en effet, que le prélèvement sinon une banqueroute partielle, une confiscation d'un dixième ou d'un cinquième des fortunes ? Lorsqu'après la guerre, les états ont été, pour ainsi dire, contraints à cette solution, au moment même où ils adoptaient le prélèvement, ils avaient déjà consommé une faillite monétaire, dans une proportion considérable, faillite qui, dans les circonstances au milieu desquelles elle s'est produite en Allemagne, en Autriche, en Pologne, et même en Italie, représentait une faillite des finances publiques (2). En France même le prélèvement proposé aux heures critiques de 1925 prêtait le flanc à la même critique, le pays n'avait-il pas subi déjà une faillite monétaire des quatre cinquièmes ? Sans doute peut-on répondre qu'un prélèvement aurait permis de revaloriser la monnaie, et de faire disparaître un état momentané de faillite qui sans le prélèvement est devenu définitif. Mais ceci nous conduit à une autre étude, celle des buts et conséquences économiques du prélèvement.

1. Comme on a dû le déplorer en Allemagne.

2. V. plus loin, 2^e partie, chapitre I.

CHAPITRE IV

LE RÔLE ÉCONOMIQUE DU PRÉLÈVEMENT

Beaucoup de théoriciens se plaisent à souligner, parmi les avantages du prélèvement, le rôle de premier plan qu'ils lui prêtent volontiers dans le redressement de l'économie nationale. Des économistes qui ne songent pas à une modification profonde du régime actuel de la répartition des richesses préconisent cette solution : à leurs yeux elle doit donner à la production des facilités nouvelles de développement ; certains entrevoient une influence favorable du prélèvement sur le capital dans les questions d'ordre monétaire.

A mesure que les difficultés strictement budgétaires se sont trouvées résolues, ou du moins écartées momentanément, le rôle économique du prélèvement a été de plus en plus mis en valeur.

§ 1. — Le problème de la production.

La production a fait l'objet, à bon droit d'ailleurs, des soins les plus attentifs des économistes, au lendemain de la guerre. La charge de la dette a vite paru écrasante et de nature à nuire considérablement à l'essor économique du pays.

En France, on n'a pas manqué d'affirmer qu'un pays « dont la charge fiscale annuelle absorbe la moitié du revenu national est un pays condamné à la stagnation économique, à l'instabilité politique, et aux troubles sociaux » (1).

1. Ch. Martel, *op. cit.*, p. 17.

Dès 1919, le professeur Pigou montrait de son côté que dix milliards d'impôts ne sont pas indifférents à l'économie nationale ; les impôts de consommation sont lourds, l'épargne et le goût du travail en souffrent ; fatalement il s'ensuit une diminution de l'activité, donc de la production (1).

Il fallait bien s'attendre à des troubles économiques ; on n'a pas en vain ébranlé l'organisation industrielle et financière pendant quatre années de guerre sans en avoir faussé les ressorts ; ce dont il faut s'étonner, c'est bien plutôt de la résistance de notre système économique moderne basé sur le crédit. Il est même extrêmement remarquable qu'on ait pu cependant « conserver à la nation, comme on l'a justement dit, la plupart des avantages que lui procuraient les richesses détruites » (2).

Mais le problème économique n'en demeure pas moins angoissant ; si les impôts annuels ne sont pas allégés, il faut se résoudre à tolérer un niveau élevé des prix, car ces impôts (dont beaucoup frappent la consommation) ont inévitablement leur incidence ; ils s'incorporent aux prix et dans ce cas il faut prévoir des difficultés telles que la restriction de la consommation, le coût élevé de la production et en définitive une infériorité manifeste de l'industrie nationale dans la lutte mondiale.

Il s'agit donc de savoir si une opération de grande envergure sur la fortune, en rendant possible l'extinction de la totalité ou d'une notable partie de la dette publique, et par voie de conséquence de l'annuité budgétaire consacrée à cette dette ne permettrait pas d'abaisser les impôts annuels (3).

1. A. C. Pigou, *The problem of national debt*, dans *The Contemporary Review*, décembre 1919, p. 409.

2. J. Compeyrot, *L'impôt sur le capital*, *Revue de France*, 15 novembre 1925, p. 354.

3. « Il s'agit de savoir, disait en 1917 M. Bonar Law à la Chambre des communes, s'il vaut mieux pour le pays que l'on fasse une conscription des fortunes pour réduire la dette nationale le plus tôt pos-

Tout dépend des effets économiques comparés du prélèvement sur le capital et de lourds impôts annuels renouvelables.

I. — LES AVANTAGES DU PRÉLÈVEMENT

Un prélèvement sur le capital doit avoir pour premier avantage deréduire en peu de temps les impôts annuels, comme l'a montré dès 1919 M. Jèze (1). Supposons, dit-il, qu'un pays comme la France à cette date ait une dette intérieure de 180 milliards ; en fixant à 40 milliards le revenu annuel de cette nation, on n'est pas bien loin de la vérité. Le budget annuel est très chargé et atteint 20 milliards de dépenses et la moitié est consacrée au service de la dette. Un amortissement normal de la dette ne pourrait porter, dans ces conditions, sur une période inférieure à 75 ans ; ce qui équivaut à accepter pendant plusieurs générations une charge considérable. Supposons maintenant qu'on ait recours à un prélèvement massif sur le capital ; la totalité de la dette sera éteinte et au lieu d'avoir un budget absorbant la moitié du revenu annuel de la nation, on ne fera plus appel qu'au quart de ce revenu ; ce serait donc une véritable libération pour l'économie nationale qui pourrait consacrer à nouveau, comme avant la guerre, une part importante du revenu à la production.

De son côté, le professeur Pigou a montré, dès 1918, les avantages pour l'Angleterre, d'un prélèvement sur le capital. « Si, dit-il, aucune partie de la dette n'est amortie par un prélèvement extraordinaire (*special levy*), le revenu réquisitionné sera de 800 millions de livres, c'est-à-dire de 27 % du revenu national ; si la moitié de la dette est sup-

sible, ou s'il vaut mieux que pendant cinquante ans ce fardeau d'impôt pèse constamment » cité par M. Barthe. *Doc. parl. Chambre session ord.*, 1920, p. 145 et s.

1. R. S. L. F., 1919, p. 192.

primée... le revenu réquisitionné ne sera plus que de 560 millions de livres soit 20 % du revenu national ; si la totalité de la dette est supprimée, le revenu requis ne sera plus que de 320 millions de livres soit 12 % du revenu national » (1). En toute hypothèse une diminution des impôts annuels ne peut que faire développer la production et celle-ci créera des richesses nouvelles. M. Sydney Webb nous assure que, pour le cas de l'Angleterre « une diminution de l'impôt sur le revenu de deux shillings par livre sterling ferait monter le baromètre de l'activité commerciale et que les activités redoubleraient d'énergie » (2). Cette affirmation du député anglais semble bien, en effet, plaider d'une manière victorieuse en faveur du prélèvement sur le capital. D'ailleurs les critiques qui ont été faites sont d'une autre nature, elles concernent moins le raisonnement en lui-même qui, en théorie, est exact, que son application pratique.

II. — EXAMEN DE QUELQUES CRITIQUES

I. — Toutes gravitent autour de cette idée que le capital est un facteur de production. Or, dit-on, tout impôt qui diminue dans une notable proportion le *stock* des biens employé à la production s'attaque en même temps, indirectement sans doute, mais par une conséquence fatale, à la production elle-même.

Sous cette forme, la critique porte. On peut cependant lui reprocher d'être trop absolue. Ici encore, l'origine d'une erreur vient de la mauvaise compréhension du mot *capital*.

1. Pigou, *A special levy to discharge war debts*, *The Ec. Journ.*, juin 1918, p. 141 ; l'auteur se basait sur un revenu national de 3.000 millions de livres, et il ajoutait qu'avec le chiffre de 3.500 millions de livres les pourcentages étaient respectivement de 23, 17, 10, et qu'avec celui de 2.500 millions de livres, il obtenait 32, 24, et 15.

2. Sydney Webb, *art. cit.*, p. 273, col. 3.

On confond le capital social qui est une notion économique, et le capital individuel ou la fortune d'un individu.

On distingue sous le nom de *capitaux sociaux* les fonds affectés à la production, alors que le *capital individuel* représente toute richesse mise de côté par les individus. Un bien peut-être à la fois un capital social et un capital individuel ; une usine par exemple répond à cette double exigence ; un château, des bijoux, etc., sont des capitaux individuels et n'entrent pas dans la première catégorie. Et si nous ne craignons d'abuser d'un mot dont le sens économique est amphilogique, nous dirions que ce qui distingue les capitaux sociaux des capitaux individuels, c'est la productivité ; seuls les premiers ont ce caractère. Le facteur important pour la production est donc le capital social. Or, dit-on, un prélèvement sur le capital ne réduit pas toujours, inéluctablement le capital social, les fonds affectés à la production. L'avantage subsiste encore même si le prélèvement s'attaque à un bien qui est à la fois capital social et capital individuel, à la condition que les capitaux recueillis par le prélèvement soient indirectement destinés à favoriser l'essor productif du pays, comme dans le cas des hypothèses que nous avons été amenés à faire au paragraphe précédent : Une réduction des impôts annuels ne peut que favoriser grandement le développement économique (1).

II. — On fait aussi remarquer, à juste raison d'ailleurs, que dans la question des dettes, il importe de distinguer les dettes intérieures et les dettes étrangères. Cet aspect de la question a été particulièrement bien vu par les économistes

1. En ce sens, Jèze, *R. S. L. F.*, art. cit., 1919, p. 185 ; E. Allix, *Contre le prélèvement sur le capital*, dans *Rev. pol. et parl.* 10 mai 1920, p. 156. Il y a précisément cette différence entre un prélèvement sur le capital et une guerre, que le prélèvement ne détruit pas de capitaux sociaux et n'opère qu'un déplacement de capitaux individuels alors que la guerre détruit capitaux sociaux et individuels.

allemands précisément lorsqu'on a songé à destiner une partie du *Reichnoptopfer* aux Réparations.

Toute la difficulté réside dans l'affectation des produits du prélèvement. S'il s'agit de rembourser une dette intérieure, il n'y a pas de danger ; le capital national, social, ne sera pas diminué. « Un impôt sur le capital, disait Wagner, ne diminue pas nécessairement le capital national. » Au contraire, si le produit du prélèvement sert à rembourser une dette étrangère, il y a appauvrissement national : à concurrence du montant de la dette ainsi remboursée, il y a perte de substance productive (1).

Mais une question se pose : Hors le cas de paiements faits à l'étranger n'y a-t-il pas appauvrissement ? C'est ici que des opinions divergentes apparaissent.

Sans doute, si le prélèvement est entièrement affecté à des usages internes n'y a-t-il, en théorie du moins, qu'un déplacement de capitaux, qu'une circulation de richesses.

L'Etat étant débiteur d'une certaine dette, le problème consiste à mettre le fardeau à la charge de ceux qui doivent en définitive le supporter, c'est-à-dire les contribuables. L'opération va alors se dérouler au moyen du prélèvement de la matière suivante : Pour s'acquitter de leur quote part de contribution, les assujettis emprunteront, du moins la plupart d'entre-eux seront-ils contraints d'avoir recours au crédit ; les capitaux ainsi empruntés seront remis à l'Etat qui s'en servira pour rembourser d'autres contribuables porteurs de Rentes, et ce seront ces derniers qui, une fois remboursés, prêteront les sommes nécessaires aux contribuables moins favorisés. Ainsi d'une part, les rentiers remboursés seront devenus des prêteurs, et d'autre part, les contribuables auront entièrement payé leur part de contribution et seront déchar-

1. En ce sens, E. Allix, *art. cit.*, p. 185 ; A. Hook, *art. cit.*, p. 170.

gés d'une partie des impôts annuels dont le gouvernement pourra alors proposer la suppression.

Ainsi, en théorie, le prélèvement apparaît-il comme le moyen de remplacer une dette publique globale par de nombreuses dettes particulières à la charge des contribuables. Avant le prélèvement, l'Etat sert d'intermédiaire entre les rentiers et les contribuables ; après le prélèvement, il disparaît.

Cette argumentation ne manque ni de subtilité, ni, il faut bien le dire, d'artifice. Elle appelle, on le sent bien, quelques réserves. Ce mécanisme si parfait, en théorie, tient peu compte des réalités. Comment croire, en effet, que cette opération qui porte sur des dizaines de milliards (on a cité le chiffre de 100 milliards pour la France), se ferait sans difficultés ; que cet « escamotage » se ferait sans heurt et sans troubles ?

a) Il est difficile d'affirmer que le transfert de capitaux n'amènerait pas une disparition de capitaux individuels. C'est ainsi que les titres de rentes acceptés comme paiement en nature, ne peuvent manquer d'opérer pour autant une destruction de capitaux individuels, puisque ces titres et les capitaux qu'ils représentent ne reviendront dans la circulation ni sous leur forme primitive ni sous celle d'un équivalent.

Souvent aussi les titres de rentes sur l'Etat ont déjà été donné en gage par les particuliers désireux de se procurer du crédit ; si les titres sont remboursés par l'Etat, il y a fin du contrat de gage consenti par le rentier ; mais celui-là s'est servi du capital remboursé par l'Etat pour se libérer envers celui dont il était débiteur et dans ce cas il n'y aura pas offre de crédit aux autres contribuables qui doivent s'acquitter de la contribution.

Il peut aussi arriver que les capitaux remboursés aux ren-

tiers soient employés par eux à l'achat soit de biens soit de valeurs étrangères ; dans la proportion de ces placements le circuit ne se ferme plus comme nous l'avons théoriquement montré, et pour autant il y a perte de capitaux individuels.

b) Remarquons aussi que le prélèvement est loin d'être aussi avantageux qu'on le dit, pour l'essor de la production nationale.

Tous les théoriciens admettent, en effet, que pour se libérer la plupart des contribuables devront emprunter et qu'ils ne pourront le faire qu'en s'adressant directement ou indirectement aux anciens porteurs de rentes remboursés. Dès lors qui ne voit les avantages de l'opération diminuer considérablement puisqu'en fin de compte si les contribuables sont déchargés d'une partie des impôts annuels, ils sont en revanche devenus débiteurs les uns des autres à cause du prélèvement et obligés de servir un intérêt annuel à leurs créanciers, intérêt quelquefois plus lourd que le montant des impôts disparus (1).

Dans la mesure où ces remarques sont exactes, il ne faut donc reconnaître aucun avantage spécial au prélèvement sur le capital. Il faut même avouer qu'il ne peut être, dans ces hypothèses, qu'une source d'ennuis et de désordres économiques ; les craintes que manifestait dès 1918 le professeur Scott ne semblent pas vaines : «... cinq ou dix ans après qu'un large prélèvement sur le capital aura été fait,

1. Il est vrai qu'en théorie rigoureuse, on peut soutenir que le montant de l'intérêt servi par le contribuable à son créancier est exactement le même que le montant de l'impôt annuel disparu.

En fait, rien n'est moins exact ; deux causes s'opposent à ce qu'il en soit ainsi. 1° Le taux de l'intérêt n'est pas uniforme ; 2° Le taux de l'intérêt sera très élevé pour les emprunts nécessités par le prélèvement par suite de la demande considérable de capitaux en un temps très court. Cf. *In/ra*, la critique de l'argument de Ricardo, p. 75.

il subsistera la même pression sur l'économie qu'avec des impôts relativement élevés (1) ».

Le grand défaut de l'argumentation des partisans du prélèvement est de représenter le circuit des capitaux sous une forme théorique et schématique, sans tenir compte des difficultés, des résistances. On voit le danger, en pareil matière, des systèmes purement logiques et déductifs.

III. — On a enfin émis des doutes sur l'allègement qui résulterait d'une suppression partielle des impôts renouvelables. Il s'agit ici moins d'une critique économique, que du résultat d'une observation psychologique. De nos jours dit M. Chlepner «... nos impôts réels sont surtout des impôts de consommation donc non rachetables... » (2). On allègera donc les impôts indirects et, en définitive, les petits contribuables (qui n'auront pas payé l'impôt sur le capital) seront dégrevés et les autres seront surchargés. « La plupart des partisans du prélèvement, poursuit encore le même économiste, nous diront que c'est précisément ce qu'ils veulent, mais alors il est inutile d'invoquer le point de vue économique ». Tel n'est point notre sentiment ; du seul point de vue économique, un allègement des impôts de consommation peut se justifier. Il ne faut pas oublier que la réduction de ces impôts augmenterait le pouvoir d'achat des petits consommateurs, provoquerait de leur part une demande plus élevée et appellerait une production plus intense.

Ces arguments et ces critiques méritent d'être pris en considération ; mais il est impossible de dire lesquels doivent entraîner le jugement : trop de points demeurent obscurs. Il nous faut d'autres éléments pour apprécier le prélèvement sur le capital.

1. Scott, *Some aspects of the proposed capital levy*, *The Ec. Jour.*, septembre 1918, p. 251.

2. Chlepner, *op. cit.*, p. 100.

§ 2. — Le problème individuel.

L'étude des répercussions du prélèvement sur la production n'a été faite jusqu'ici que du point de vue de l'économie nationale ; il importe de rechercher maintenant les transformations que la contribution va amener dans la fortune du contribuable.

Est-il exact, comme on se plaît à l'affirmer, que le contribuable paie « en une fois les impôts qu'il aurait payés en détail dans les dix ou quinze années suivantes... » (1) ; que ce soit une « anticipation d'impôts » ? et que par suite il lui soit indifférent de payer le prélèvement ou de lourds impôts annuels ?

On a invoqué à ce sujet l'autorité de Ricardo qui, étudiant les motifs d'un prélèvement sur le capital au lendemain des guerres napoléoniennes, faisait l'hypothèse suivante : « Un particulier qui a 10.000 livres de fortune, qui rapportent 500 livres sur lesquelles il est tenu de payer 100 livres par an ne possède en réalité que 8.000 livres et il serait tout aussi riche en continuant de payer 100 livres par an ou en sacrifiant une fois pour toutes 2.000 livres... » (2). L'exactitude du raisonnement ne fait pas de doute ; ce qui est plus discutable c'est l'hypothèse elle-même. Elle nous paraît défectueuse aux deux points de vue suivants :

a) En pratique, en effet, le contribuable devra emprunter. Or à quel taux trouvera-t-il un créancier ? Pour que dans l'hypothèse de Ricardo, il n'y ait pour lui ni gain ni perte (3),

1. Martel, *op. cit.*, p. 21.

2. Ricardo, *Principes d'Economie politique*, chapitre XVII, *Des Impôts sur les produits non agricoles*, pp. 194 et 195 (cité d'après l'édition des œuvres complètes, Guillaumin, Paris, 1882).

3. En faisant abstraction des frais de courtage, d'emprunt, etc...

il faut qu'il trouve prêteur au taux de 5 % qui est le taux normal. Mais une objection vient tout naturellement, comment le taux ne s'élèverait-il pas dans le cas d'une demande importante de crédits par les particuliers ? On conçoit difficilement une réglementation qui, l'expérience l'a montré dans ce domaine, est inopérante. Or un taux, supérieur au taux normal des placements avant le prélèvement, aurait pour conséquence de surcharger le contribuable et dès lors le prélèvement ne serait plus qu'une mauvaise affaire pour lui. Supposons que, dans l'exemple de Ricardo, le contribuable doive emprunter à 7 % ; il sera obligé de payer, pour un prélèvement de 2.000 livres, une somme de 140 livres d'intérêts alors qu'avant le prélèvement, il ne supportait que 100 livres d'impôts (1). Il est donc bien inexact d'affirmer qu'il est indifférent pour les particuliers de payer des impôts annuels, ou une contribution unique.

6) L'hypothèse de Ricardo suppose en outre que le taux de l'intérêt reste uniforme pendant de longues années.

Il est difficile, en temps normal, de l'admettre ; il est impossible de s'y fier dans les périodes de vie économique troublée.

Le taux d'intérêt monte-t-il après le prélèvement ? Le contribuable est alors lésé car il aurait eu intérêt à payer les impôts annuels afin de conserver un capital susceptible d'être placé avantageusement. Le taux d'intérêt baisse-t-il après le prélèvement ? Il va se trouver dans une situation défavorable du fait des emprunts très onéreux contractés pour se libérer de la contribution extraordinaire. Son revenu va baisser et le pourcentage qui représente la charge des inté-

1. On a fait observer en Allemagne, qu'immédiatement après la guerre les capitaux placés dans l'industrie donnaient un taux d'intérêt supérieur au taux que représentait au cours de la Bourse, la charge des dettes de l'Etat.

rêts par lui payés par rapport au niveau de son revenu total va s'élever. Dans les deux cas, le prélèvement apparaît comme une mesure très lourde pour le contribuable.

Ainsi l'exemple de Ricardo, si souvent cité, ne prouve-t-il absolument rien. Il s'appuie sur une série d'hypothèses qui seraient peut-être exactes, et toutes réunies au même moment, dans une société à l'état stationnaire, comme en rêvait une Stuart Mill, mais qui sont, invraisemblables dans les périodes agitées d'après-guerre. Il faut en accuser le procédé abstrait et déductif de Ricardo, qui ne tient pas assez compte des difficultés réelles, des contingences.

Rien n'est moins certain qu'il soit indifférent pour le contribuable de subir ou non le prélèvement. Tout dépend de facteurs qu'on ne peut déterminer avec certitude. Tout dépend des contribuables eux-mêmes, de leur ressource, de leur indépendance économique. Certaines catégories ont intérêt à verser immédiatement un impôt plutôt qu'une lourde somme (1) : ce sont les contribuables sans héritiers directs, les sociétés anonymes, les petits commerçants, les petits propriétaires qui ont besoin du peu de capital dont ils disposent et qui ne peuvent emprunter faute de ne pouvoir fournir les garanties suffisantes.

D'autres catégories de contribuables ont, au contraire, un intérêt diamétralement opposé.

Aussi du point de vue individuel, nous paraît-il impossible de trouver un terrain solide pour examiner le prélèvement sur le capital.

1. Jèze, *L'impôt sur le capital en Italie*, R. S. L. F., 1920, p. 269.

§ 3. — Le rôle du prélèvement dans la question monétaire et dans le problème des prix

I

Le rôle du prélèvement ne se borne pas à l'amélioration des finances et au développement de la production. Par voie de conséquence le prélèvement a une importante place, nous dit-on, dans la restauration monétaire. C'est malheureusement le côté le plus méconnu du système ; les partisans du prélèvement, eux-mêmes, n'ont pas tous étudié ce côté du problème.

Suivant quelques théoriciens, le prélèvement est seulement une condition de l'amélioration des prix ; pour d'autres théoriciens, encore, le prélèvement a une influence certaine sur le niveau des prix ; pour d'autres enfin, c'est le seul moyen qui puisse conduire à une stabilisation précédée d'un ajustement de la circulation monétaire et des prix au niveau mondial de ceux-là.

I. — Tout abaissement du niveau général des prix, en effet, ne peut tendre qu'à diminuer le rendement des impôts et principalement des taxes de consommation et des impôts *ad valorem* ; la conséquence budgétaire se traduit par un déficit certain qui ne peut être comblé que par de nouveaux impôts — ce qui par hypothèse est impossible puisque la limite d'imposition est rapidement atteinte en cas de revalorisation (ou même dépassée si la revalorisation est poussée trop loin) — ou par une diminution des dépenses, qui ne sera jamais considérable si la plus grosse partie des arrérages de la dette publique n'est pas réduite par une diminution corrélative du montant de la dette en capital.

Ainsi est-on conduit au prélèvement sur le capital.

Cette argumentation est d'un grand poids ; et il faut reconnaître, comme l'a fait un adversaire du prélèvement, qu'elle est fréquemment passée sous silence dans des milieux qui inconsciemment deviennent stabilisateurs (1).

II. — Mais le prélèvement, au dire de beaucoup ne peut manquer d'avoir, en outre, directement, une influence certaine sur les prix. Cette influence a été entrevue de différentes manières qui ne concordent pas toujours parfaitement.

C'est ainsi que certains y voient avant tout un moyen de déflation ; « une partie d'un tel impôt, dit un économiste italien, doit-être destinée à la diminution de la dette interne, et une autre partie doit-être affectée à la réduction de la circulation... » (2).

Ce procédé prête le flanc à la critique : les sommes affectées à la réduction de la circulation seraient, en effet, définitivement perdues pour l'amortissement de la dette. Aucune diminution des impôts ne s'ensuivrait ; les charges des contribuables en seraient, au contraire, augmentées d'autant sans bénéfice correspondant.

En outre, une telle explication ne peut être acceptée pour un motif d'ordre monétaire : croire qu'une réduction forcée de la circulation entraînerait, *ipso facto*, une réduction des prix c'est attribuer au procédé de la déflation plus de pouvoir qu'il ne semble en avoir eu, en pratique, depuis la fin de la guerre (3). Une réduction de la circulation ne peut-être tentée avec succès que si certaines conditions sont réalisées ; en régime de cours forcé, la banque centrale n'est pas maîtresse de la circulation ; c'est ce qu'un tel projet méconnaît totalement.

1. Chlepner, *op. cit.*, p. 36.

2. B. Griziotti, *Imposto sul patrimonio*, *op. cit.*, p. 125.

3. Cf. Ch. Rist, *La déflation en pratique*, chez Payot.

III. — Pour d'autres, l'influence du prélèvement sur les prix n'a pas pour origine une réduction des moyens de paiements mais bien une cause économique : la réquisition des capitaux entraînera certainement un resserrement général sur les marchés ; les disponibilités des particuliers seront réduites ; le pouvoir d'achat des consommateurs qui sont en même temps des contribuables le sera également. Il y aura donc réduction des dépenses de luxe et peut-être même une diminution de la demande des biens de première nécessité ; d'où une action modératrice sur les prix. La diminution de la demande nationale des biens aura pour conséquence une réduction des importations de marchandises, ce qui se traduira par une amélioration du change (1).

Non seulement le prélèvement doit avoir une influence heureuse sur le niveau des prix mais certains ont pensé qu'il était indispensable, dans le cas de la France en 1925 et 1926, pour redresser la monnaie et la stabiliser (2).

Hors du prélèvement, a-t-on dit ou peu s'en faut, pas de salut. L'inflation est fatale, rien ne l'arrêtera si vous n'avez recours à lui. Seul, il peut, en agissant mécaniquement sur les prix et le change, permettre d'abord une déflation puis une stabilisation à un niveau choisi de manière que tous les éléments de l'économie nationale, y compris le budget, soient à une position d'équilibre, les uns par rapport aux autres (3).

Le but d'une telle opération est tout autre : le souci de décharger le budget d'une dette considérable passe au second plan ; le prélèvement devient alors, comme on l'a dit : « Un

1. *Times* du 14 décembre 1916, cité dans la proposition de loi Barthe *Chambre, Doc. parl.*, 1920, p. 132, annexe n. 197.

2. Cette idée a été notamment développée par M. Léon Blum (Lettre à M. Herriot du 25 mars 1925, citée par M. Truchy, *Revue de Paris* du 15 septembre 1926, p. 441).

3. L'étude de ce point de vue nous entrainerait hors de notre sujet ; elle implique notamment une comparaison avec les autres procédés de stabilisation monétaire.

ensemble d'opérations destinées à faire sur les changes et sur les prix une compression assez massive, assez brutale pour que, d'une part, tout risque d'inflation soit définitivement écarté et que, d'autre part, la stabilisation monétaire puisse être instituée sans coûter une rançon trop élevée... une crise économique et industrielle trop profonde et trop durable » (1).

Ainsi compris, le prélèvement devient un système complet, harmonieux, monté avec toute la rigueur d'un raisonnement logique.

II

Le problème des prix est dominé par la question de *l'incidence* du prélèvement sur le capital.

Le contribuable peut-il se décharger de la totalité ou d'une part de la contribution en la rejetant sur les prix ?

Ainsi posé le problème ne peut-être examiné dans toute son ampleur. Il est seulement possible de faire quelques hypothèses théoriques; elles font l'objet des remarques qui vont suivre.

On a dit souvent que le prélèvement n'a aucune incidence, parce que le contribuable, étant obligé de verser en un temps très court des sommes considérables, ne peut les comprendre dans les prix de vente, s'il est commerçant; il doit se résigner à une amputation effective de sa propre fortune.

Ici réapparaît l'hypothèse de Ricardo : le prélèvement, peut-on dire, prend sur la fortune d'un individu la somme correspondante à la part du revenu précédemment absorbé par l'impôt (2). Or l'impôt annuel a eu depuis longtemps sa répercussion sur les prix; le prélèvement se *substituant* à

1. Léon Blum, *Discours, Chambre*, sc. du 3 mars 1926, *J. O. Débats parl.*, 1926, p. 1170, col. 3.

2. En ne tenant pas compte des réserves que nous avons faites. *Supra*, p. 75.

l'impôt annuel ne peut créer aucune perturbation nouvelle.

Que penser de cette affirmation ? Les objections que nous avons déjà faites ont précisément mis en relief le caractère théorique et irréel de cette hypothèse. Nous avons montré qu'en fait le prélèvement pourrait devenir plus lourd pour le contribuable que le simple impôt renouvelable. Aussi pensons-nous que dans la mesure où le prélèvement apparaît comme un fardeau nouveau, il peut y avoir incidence sur les prix.

D'une manière plus générale, nous pouvons distinguer trois hypothèses :

PREMIER CAS : *Le prélèvement a provoqué une diminution considérable de la demande des marchandises*, conformément aux résultats attendus par ses partisans, c'est-à-dire une restriction des achats, donc une diminution des prix. Dans ce cas, pour les stocks de marchandises existant au moment de l'opération, il y aura mévente. Il semble bien que l'incidence ne pourra pas jouer. Mais est-on certain que le contribuable n'essaiera pas de récupérer à l'avenir une partie du prélèvement ? Non, si les prix après avoir baissé conformément à l'attente des partisans du prélèvement, se maintiennent à ce niveau, ce qui suppose une réadaptation complète de l'offre à la demande et une transformation complète du marché dans un sens qu'on ne peut prévoir.

DEUXIÈME CAS : *Le prélèvement n'a pas provoqué une diminution sensible de la demande.* — Dans ce cas, il n'est pas impossible que la loi de l'incidence joue, pour la partie de la contribution qui représente réellement un accroissement des charges du contribuable. Dès lors, l'incidence peut donner une certaine fermeté à des prix qui ont tendance à baisser ; mais alors le rôle monétaire du prélèvement devient tout autre de celui que les théoriciens attendent.

TROISIÈME CAS : *Le prélèvement provoque une baisse des prix sur les marchandises de luxe, mais la restriction n'atteint pas les objets de première nécessité.* — C'est une hypothèse intermédiaire. Dans ce cas, l'incidence pourra jouer sur le prix des marchandises que la baisse a épargnées, dans une mesure qu'il est impossible d'apprécier. Les autres marchandises paraissent, autant qu'on en peut juger, devoir être soustraites à l'influence du phénomène de l'incidence.

En réalité, il est impossible d'en pousser plus loin l'étude. Trop d'éléments nous manquent. Il reste bien certain que c'est là une question de fait qui s'oppose à tout essai de systématisation.

D'une manière générale, les buts économiques du prélèvement révèlent une architecture qui ne manque ni de grandeur ni d'audace. Nous lui reprochons cependant d'apparaître trop théorique, et d'être un peu trop le fruit de procédés déductifs. Nulle part on ne prend contact avec les difficultés pratiques que les expériences récentes ont rencontrées, comme nous allons le voir maintenant.

DEUXIÈME PARTIE

LE PRÉLÈVEMENT SUR LE CAPITAL EN PRATIQUE

CHAPITRE PREMIER

LES EXPÉRIENCES CONSIDÉRÉES COMME NÉGATIVES

Nous voulons entendre par cette expression toutes les réalisations qui n'ont été couronnées de succès ni au point de vue financier ni à celui de l'économie nationale. Leur étude est cependant très intéressante, non seulement parce qu'elle fournit des précisions sur les différentes formes pratiques, assez différentes les unes des autres, que le prélèvement a reçues, mais encore parce qu'il est possible, du moins dans quelques cas, d'apercevoir les motifs des échecs. A ce seul point de vue leur étude est riche de leçons.

Toutes ces expériences, par le fait même qu'elles n'ont donné aucun des résultats sociaux, financiers, économiques, attendus, présentent des points d'étude communs : nous en ferons le rapprochement après avoir précisé les caractères propres à chacune de ces expériences, aux différents aspects du taux du prélèvement, de l'évaluation de la fortune, des modes de perception, et des délais accordés aux contribuables pour se libérer.

§ 1. — Les caractères propres à quelques expériences.

Quatre pays ont essayé sérieusement d'appliquer un système de prélèvement sur le capital, et n'ont eu aucun résultat heureux : l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Pologne. Deux autres ne semblent pas avoir manifesté une volonté bien forte de surveiller une application délicate ; ce sont la Roumanie et la Grèce ; ces deux pays ont d'ailleurs fait disparaître rapidement le prélèvement de leur arsenal fiscal.

I. — LE PRÉLÈVEMENT EN ALLEMAGNE

Avant d'examiner les caractéristiques du prélèvement allemand sur la fortune, appliqué au lendemain de la guerre, nous devons faire justice d'une tendance un peu générale à considérer la contribution militaire de l'Empire Allemand, le *Wehrbeitrag de 1913* comme un premier exemple de prélèvement.

Le *Wehrbeitrag* fut voté dans des conditions spéciales. L'Allemagne se trouvait alors dans une situation économique telle que le gouvernement d'alors ne pensa pas pouvoir couvrir par des recettes normales ou en faisant appel au crédit, l'emprunt de un milliard qui lui paraissait nécessaire pour compléter ses armements.

Nous allons voir qu'il n'y avait rien dans cette expérience qui fût une illustration du principe du prélèvement tel que nous l'avons défini.

Le *taux* de cette contribution était, en effet, très bas ; il n'atteignait même pas 2 % du capital :

Tranches de la fortune		Taux	Tranches de la fortune		Taux
Premiers	50.000 ^{mks}	0,15	de 1 million à 2 millions		1,10
de 50.001 ^{mks} à 100.000 —		0,35	de 2 — à 5 —		1,30
de 100.001 — à 200.000 —		0,50	de 5 — à 10 —		1,40
de 200.001 — à 500.000 —		0,70	au-dessus de 10 millions		1,50
de 500.001 — à 1 mill. —		0,85			

Les revenus professionnels étaient également frappés, après avoir déduit par un moyen arbitraire et forfaitaire tout ce qui pouvait représenter le revenu du capital engagé dans la profession (1). Le taux de cette taxe ne ressemblait en rien au taux d'un prélèvement puisqu'il variait de 1 à 8% du *revenu* !

La *perception* devait en être faite uniquement en numéraire ; elle était échelonnée sur trois années (2) de manière à produire environ 350 millions de marks par an.

La *charge annuelle* ainsi imposée aux contribuables n'avait aucun des caractères d'une contribution sur la fortune (3). Si l'on considère en effet que la proportion des impôts annuels aux revenus allait de 7,3% à 14,4%, la charge supplémentaire de la contribution était évaluée à une proportion allant de 0,34% à 9,69% des revenus.

Par rapport au total des impôts annuels payés, le montant du *Wehrbeitrag* atteignait une proportion allant de 4,50 à 67,5%.

On ne peut donc pas dire que cette charge supplémentaire était insupportable, sans mobilisation du capital, du moins dans la grande majorité des cas.

Les craintes que pouvait faire naître son recouvrement n'étaient pas très élevées. En fait, il s'est confondu pendant

1. Article anonyme, *Rev. de l'Ec. Sc. Po.*, 1913, p. 316 et s.

2. Le deuxième paiement devait être exigible le 15 mars 1915 et le dernier, le 15 mars 1916

3. *Rev. Sc. Po.*, *art cit.*, pp. 328 et 329.

la période de guerre avec le recouvrement d'autres *impôts sur le capital* comme la *Besitzsteuer*.

Le Wehrbeitrag quoiqu'on en ait dit, *n'est pas un prélèvement sur le capital mais bien un impôt sur le capital*, suivant la terminologie adoptée.

Le prélèvement sur le capital institué par la loi du 31 décembre 1919 est d'une toute autre nature (1).

Dès 1916, l'opinion publique est avertie qu'un prélèvement exceptionnel sur la fortune serait peut-être nécessaire pour éviter de lourds impôts permanents. En 1917, M. Stresemann prononce à Hambourg un discours dans lequel il fait nettement allusion à la nécessité d'une amputation des fortunes pour sauver les finances publiques.

Ce fut donc l'un des premiers soucis du nouveau gouvernement républicain, formé au lendemain de la constitution de Weimar d'imposer « en raison de l'extrême détresse de l'Empire » (2) un grand sacrifice au peuple allemand, le *Reich-notopfer*.

A la vérité, ce grand sacrifice fut tempéré par des dispositions législatives, qui changèrent grandement le caractère de l'opération. Les socialistes allemands n'ont pas eu le prélèvement qu'ils désiraient. Cette loi votée par une coalition (3) révèle bien le caractère d'un compromis. A beaucoup d'égards, elle institue plutôt un lourd impôt sur le capital qu'un prélèvement véritable et l'on s'est demandé, si la majorité qui l'avait votée n'avait pas simplement voulu conserver à la loi un nom qui ne pouvait manquer de plaire aux masses

1. Bien que des réserves doivent être faites sur son caractère de prélèvement.

2. Art. 1^{er} de la loi.

3. Coalition dite de Weimar, comprenant social-démocrates, démocrates, centristes et populistes.

encore sous le coup des insurrections révolutionnaires de janvier 1919.

Le ministre des finances, lui-même, Erzberger, farouche partisan du prélèvement, a reculé devant la complexité des problèmes qu'aurait entraîné un paiement immédiat, et bien qu'ont ait dit que, dans le vote du Reichnotopfer, les considérations sociales avaient eu plus de poids que les considérations économiques (1), il est certain que ces dernières ont été assez fortes pour faire écarter un système qui n'aurait pas manqué de paralyser l'économie allemande si bouleversée à cette époque.

Les projets de prélèvement présentés par différents théoriciens prévoyaient un *taux* très élevé qui allait de 10 % à 33 % ; le professeur Liefmann proposait de ne pas dépasser, 25 % (2).

La loi de 1919 donne satisfaction partielle à toutes les propositions :

Le taux uniforme de 10 % frappe les personnes morales ; mais les personnes physiques sont atteintes par un *tarif progressif* qui va de 10 à 65 % comme le montre le tableau suivant :

Tranches de	Taux	Tranches de	Taux
Sur les premiers 50.000 marks	10 %	Sur les 500.000 marks suiv.	40 %
Sur les 50.000 marks suiv.	12 —	— 500.000 — —	45 —
— 100.000 — —	15 —	— 1 million — —	50 —
— 200.000 — —	20 —	— 2 millions — —	55 —
— 200.000 — —	25 —	— 2 millions — —	60 —
— 200.000 — —	30 —	Sur les sommes supérieures.	65 —
— 200.000 — —	35 —		

Des dégrèvements sont prévus suivant l'âge du contribua-

1. Villard, *op. cit.*, p. 99.

2. Villard, *op. cit.*, p. 34 note 1

ble, sa situation de famille, etc... Un minimum imposable est fixé à 5.000 marks.

L'évaluation des biens est basée suivant le cas sur l'un ou l'autre des deux principes théoriques que nous avons distingués : l'évaluation par comparaison et l'évaluation par coefficient (1). Nous allons indiquer le mode d'évaluation prévu pour le Reichnotopfer, celui employé dans les autres pays n'en diffère pas sensiblement.

En principe, la valeur des biens est déterminée par « le prix pouvant être obtenu en cas de vente, dans les rapports d'affaires habituels, selon l'état de l'objet et en tenant compte de toutes les circonstances pouvant influencer sur le prix ; les circonstances exceptionnelles et les conditions purement personnelles ne doivent pas entrer en considération » (2).

La loi semble préférer cependant le procédé du coefficient. C'est ainsi que la fortune foncière doit être évaluée au cas où les terres sont exploitées et les immeubles loués, en multipliant par 20 le revenu *net* annuel calculé sur une moyenne allant de 1914 à 1919.

Quant aux capitaux d'exploitation, la loi distingue : s'ils sont fixes, l'administration les évalue suivant le prix d'acquisition en tenant compte de l'amortissement normal ; si ce sont des capitaux circulants, c'est la valeur vénale qui sert de base.

Les capitaux d'exploitation ne sont soumis au Reichnotopfer que pour 80 % de leur valeur.

Les valeurs mobilières sont déterminées par un cours fixé par la loi.

1. Cf. *supra*, 1^{re} partie, chapitre I.

2. Art 138 de la loi. Cité par V. Badulesco, *Le prélèvement sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre en Allemagne*, dans *R.S.L.F.*, 1921, p. 13.

Un système d'évaluation arbitraire est prévu pour les assurances sur la vie, les pensions et les rentes, les monnaies en or, en argent, etc...

La date à laquelle il faut se placer pour faire ces évaluations est celle du 31 décembre 1919, sauf quelques dérogations particulières.

La constatation de la fortune doit être établie par une *déclaration du contribuable* ; des amendes sont prévues contre les dissimulations ou fausses déclarations.

La loi prévoit *deux sortes de paiements* :

a) *Des paiements immédiats* : ils sont facultatifs, à l'exception toutefois d'une partie de la contribution qui est exigible immédiatement.

La libération peut être faite, soit en espèces, soit en nature. Dans le premier cas, des remises sont accordées si le paiement a lieu avant le 1^{er} juillet 1920 (remise de 8 %) ou avant le 31 décembre 1920 (remise de 4 %). Au cas de paiement en nature, la loi accepte tous les titres d'Etat, et les reprend au pair ; d'autres valeurs sont admises en petit nombre ; c'est là, il nous semble, le défaut de Reichnotopfer qui, à tort ou à raison, ne contient aucune disposition assez large pour permettre la gérance en grand des valeurs recueillies en paiement, par l'établissement public créé par la loi dans ce but, mais d'une manière très timide.

b) *Des paiements par annuités* ; dans ce cas, le contribuable amortit sa dette au moyen d'une annuité de 6 1/2 % qui renferme 1 1/2 % consacré à l'amortissement. Un délai de 27 à 28 ans est alors nécessaire suivant que le paiement est trimestriel, semestriel ou annuel, pour acquitter la totalité de la contribution.

Cette disposition, malheureusement, transforme le caractère du prélèvement sur le capital qui doit être avant tout une lourde contribution levée dans un délai très court.

Ce n'est plus dans beaucoup de cas un véritable prélèvement mais bien un impôt d'ailleurs fort lourd. Voici quelques exemples qui le prouvent (1) :

En vingt-sept ans, une fortune de 100.000 marks paie 11.000 marks. Celle de 500.000 marks paie 91.000 marks ; celle de 1 million paie 246.000 marks ; celle de 5 millions, 2.271.000 marks. Jusqu'au chiffre de 1 million (qui est frappé de 18,3 %) la contribution annuelle, compte tenu de l'intérêt et de l'amortissement, ne dépasse jamais 1 % du capital ; c'est dire que le prélèvement n'atteint jamais qu'un cinquième ou un quart du revenu suivant que le taux de l'intérêt est de 5 % ou de 4 %. L'impôt ne devient très lourd que pour les fortunes supérieures à 5 millions.

Il semble donc exact d'affirmer que le Reichnotopfer n'aurait pas nécessité, dans la majorité des cas, une mobilisation du capital. Même dans les cas où une mobilisation du capital serait devenue nécessaire, l'atteinte à la fortune n'aurait pas été très forte : une grosse partie de la contribution aurait en effet été payée avec les revenus annuels.

La loi du 31 décembre 1920 a d'ailleurs été modifiée sous l'impulsion du chancelier Wirth par une *loi du 25 décembre 1920*. Cette dernière loi a pour but d'accélérer le paiement de la contribution sur la fortune : un tiers du prélèvement doit être payé immédiatement ; si ce tiers est inférieur à dix pour cent de la fortune du contribuable, le montant de l'impôt exigible sera égal à ces 10 % qui seront demandés en trois versements, les 1^{er} mars et 1^{er} novembre 1921 et le 1^{er} mai 1922.

Ainsi transformé, le Reichnotopfer est bien un prélèvement sur le capital : une fortune de 50.000 marks doit alors payer la totalité de l'impôt ; celle de 200.000 marks doit

1. Ces chiffres sont tirés de l'article de M. Badulesco, *R.S.L.F.*, 1919, p. 18.

payer 79 % de l'impôt ; celle de 1 million, 46,6 % ; celle de 5 millions, 33,3 %. Mais alors les difficultés économiques apparaissent ; la loi n'admettant qu'en petit nombre les paiements en nature ne peut que rendre nécessaires des réalisations nombreuses qui provoqueront un effondrement des cours. Nous verrons par la suite que différentes causes particulières ont beaucoup atténué la gravité des conséquences du prélèvement.

II. — LE PRÉLÈVEMENT EN AUTRICHE.

Nous avons vu (1) que ce pays avait été, lui aussi, averti dès le milieu de la guerre de la grave menace qui planait sur ses finances. Peu de temps après l'exemple allemand, la Jeune République Autrichienne tente à son tour l'ultime remède : une *loi du 21 juillet 1920* institue un prélèvement sur le capital.

Cette loi s'inspire, à beaucoup d'égards, du Reichnotopfer.

Le projet primitif subit en Autriche les mêmes transformations qu'avait subi en Allemagne le projet Erzberger, mais des modifications postérieures rendirent au système son véritable caractère. Des lois du 27 janvier et 8 mars 1921 réduisirent les délais primitivement accordés de sorte que le prélèvement apparut, après ces retouches, de la manière suivante :

Le *tarif progressif* est très détaillé ; il va de 3 % pour les 20.000 premières couronnes à 65 % (2).

Les modes d'évaluation sont très voisins du système que nous avons décrit pour le Reichnotopfer allemand, à quelques différences de détails près (3).

1. Cf. *supra*, les idées du socialiste Goldscheid, p. 40.

2. Art. 26 de la loi dans *R.S.L.F.*, 1923, p. 402.

3. Cf. V. Badulesco, *Le prélèvement sur le Capital en Autriche*, in *R.S.L.F.*, 1921, p. 373 et s.

La loi autrichienne fait une distinction entre les fortunes d'avant-guerre et celles qui sont la conséquence de la guerre. Une déduction égale à 20 % du montant de la contribution est accordée au contribuable qui, dans sa déclaration, prouve qu'il possédait cette fortune au 30 juin 1914 ; la loi exige, en outre, qu'il donne au fisc tous les éléments permettant d'en retrouver la consistance à cette date.

La date à laquelle l'état de la fortune du contribuable est prise en considération est celle du 30 juin 1920.

Ce qui nous importe dans ces expériences, c'est avec le taux de la contribution, les modes de paiement admis par les législations.

Dans le système autrichien, *en principe*, le prélèvement doit être acquitté en trois termes échelonnés sur une période de dix-huit mois. Toutefois des paiements immédiats et des paiements par annuités sont prévus :

a) Les paiements immédiats bénéficient d'une remise de 8 % du montant de la contribution s'ils sont faits avant le 10 avril 1921. Ils peuvent être effectués avec des emprunts de guerre pour une somme égale au plus à la moitié de la contribution (c'est là un avantage qui est limité dans les paiements normaux au quart du montant de la contribution).

b) Des paiements par annuités de 5 à 10 ans sont prévus. Ils ne sont, cependant, pas accordés d'une manière aussi large que dans le Reichnotopfer. Seules en bénéficient, les fortunes qui sont composées d'au moins 40 % de biens non liquides ; dans ce cas une somme égale à 60 % du montant total de la contribution peut être acquittée au moyen de paiements échelonnés avec intérêts à 5 % ; les autres 40 % doivent être payés dans les dix-huit mois.

Les sociétés anonymes par actions ont la possibilité d'émettre des actions pour un montant ne dépassant pas 15 %

du capital et de les remettre à l'Etat en paiement de la contribution.

La loi autrichienne entre, d'ailleurs, dans tous les détails d'application (1); mais les grandes lignes seules sont intéressantes.

Dans sa forme définitive, elle constitue bien un prélèvement sur le capital dont le montant doit être affecté non seulement à la réduction de la dette, mais aussi à la diminution de la circulation fiduciaire et à l'achat de devises étrangères (2).

III. — LE PRÉLÈVEMENT EN HONGRIE.

Le prélèvement sur le capital en Hongrie est dû au ministre des finances de Hegedüs qui arrive au pouvoir en décembre 1920. La Hongrie a fait à cette époque la triste expérience du régime terroriste de Bela Kun, régime qui a laissé le pays complètement désarmé; l'industrie et le commerce sont presque arrêtés; les capitaux ont fui; la couronne hongroise perd chaque jour de sa valeur.

Devant la détresse des finances, on tente le prélèvement. La contribution prend une forme particulière qui est dominée par les deux principes suivants :

1° Au prélèvement global et personnel (donc progressif) sur la fortune, qui paraît alors irréalisable, M. de Hegedüs préfère un prélèvement différent sur chaque élément de la fortune, fixé à un taux uniforme, proportionnel, variable avec les catégories (3). Ainsi la contribution perd-elle le caractère personnel qu'elle a pris dans les autres pays pour devenir un impôt réel très lourd comme nous allons le voir.

1. V. le texte complet de la loi dans la *R.S.L.F.*, 1921, p. 406 et s.

2. Art. 1^{er} de la loi.

3. E. de Szaszy, *Les finances de la Hongrie*, *Rev. Sc. Po.*, juillet-septembre 1925.

2° On renonce à la perception en espèces qui ne peut rien donner de certain avec une monnaie dont la valeur diminue chaque jour ; seul le prélèvement en nature peut permettre quelques résultats. « Les agriculteurs paieront l'impôt en blé, dit le ministre de Hegedüs ; les bijoutiers en bijoux ; les sociétés anonymes en actions » (1).

Suivant ces principes, les dépôts en banque sont frappés d'un impôt allant de 5 % au-dessus de 1 000 couronnes, à 20 % sur les dépôts supérieurs à 100.000 couronnes. La situation de ces biens est considérée à la date du 19 décembre 1920 (2). Les sociétés doivent s'acquitter de leur impôt de 15 % soit en numéraire, soit en créant des actions qui seront remises à l'état. Les devises étrangères possédées par des hongrois sont frappées d'une contribution égale à 20 % de leur valeur au cours du 20 décembre 1920. Les titres de rente sur l'Etat sont également frappés d'un impôt de 20 % payable en nature. On établit un impôt spécial sur les fortunes supérieures à un million, qui n'existaient pas en 1913.

Quant aux immeubles ruraux, la contribution est de 26 à 240 kilogrammes de froment par jock (3). Ici, la loi a prévu une dérogation au principe du paiement en nature : les exploitations inférieures à 1000 jocks doivent fournir la valeur du froment en couronnes suivant un prix fixé par les règlements. Au contraire, les grandes propriétés doivent fournir le prélèvement en nature ; et c'est ainsi que l'Etat est devenu propriétaire de 242.000 hectares (4). Cette dernière disposition, on le voit, n'a pas un but financier ; elle est une tentative de réforme agraire.

1. *Vossische Zeitung*, du 29 juillet 1921, cité par M. Chlepner, *op. cit.*, p. 71.

2. M. Mitzakis, *Le redressement financier de la Hongrie et la Société des Nations*, p. 153.

3. Le « Jock » représente 6/10^e d'hectare.

4. Chlepner, *op. cit.*, p. 71.

Ce système, à la fois ingénieux et simple, a toujours été vivement critiqué : ce qu'il fallait, en effet, à l'Etat hongrois, après la crise de 1919-1920, c'était des ressources immédiates. Or un prélèvement de cette nature ne pouvait les lui donner ; nous verrons qu'à ce point de vue il n'a pas mieux réussi que les expériences allemandes et autrichiennes.

IV. — LE PRÉLÈVEMENT EN POLOGNE.

La Pologne a fait par deux fois l'expérience du prélèvement sur le capital.

Une première « *danina* » fut établie par une loi du 31 décembre 1921 dans le but de « fournir au trésor des ressources assez importantes pour lui permettre d'équilibrer son budget sans le concours de la presse à billets » (1).

Cette première expérience n'est pas, à proprement parler, un véritable prélèvement : on demande à chaque contribuable de verser une somme égale au montant de ses impôts de 1920.

La contribution est progressive et doit être levée en six semaines ; c'est plutôt par ce caractère qu'on peut la rapprocher du véritable prélèvement sur le capital.

On espérait recueillir 100 milliards de marks ; on les eut ou peu s'en faut, mais les versements furent effectués dans une monnaie dont le pouvoir d'achat diminuait chaque jour. Le mark polonais s'effondre, en effet, pendant les années 1922, 1923 et 1924 ; la baisse est telle qu'en 1924, un franc-or vaut 1.940 000 marks polonais. En réalité la contribution a eu une influence très minime, son rendement

1. W. Fajans, *Les finances et la situation des banques en Pologne* dans *Revue écon. inter.*, décembre 1923, p. 454.

effectif a été de l'ordre de 95 millions de francs, de notre monnaie actuelle (1).

La situation financière a dominé et déterminé dans ce pays comme en Allemagne et en Autriche, le cours du change, et la circulation monétaire. L'inflation a joué dans une proportion considérable et la proportion des emprunts à la circulation effectués pour couvrir les dépenses annuelles atteint en 1922 : 60,9 % du total des recettes budgétaires, le reste étant fourni par les impôts ordinaires et par le produit de la *danina*. Aussi la circulation a-t-elle augmenté rapidement pour atteindre le 10 janvier 1924 : 135 851 milliards de marks. A cette date, l'Etat renonce à l'inflation ; et cependant l'émission continue pour des besoins commerciaux et passe en 3 mois à 570.696 milliards (au 27 avril 1924).

Le prélèvement appliqué dans de semblables conditions monétaires ne pouvait rien donner ; son produit n'était qu'une somme insuffisante dans un budget de l'ordre de 591 milliards, comme celui de 1922.

L'année suivante, une nouvelle contribution est établie. Cette expérience est plus intéressante que la première parce qu'elle s'est poursuivie dans des conditions économiques diverses : au début de l'application, le trouble monétaire est intense, mais la nouvelle monnaie apparaît et donne plus de régularité à la vie économique.

La nouvelle « *danina* » est votée le 16 août 1923.

Cette contribution frappe la fortune globale du contribuable ; elle n'est plus fixée à un chiffre arbitraire, comme celle de 1921.

Le *taux* est *progressif* ; le système est assez compliqué ; la loi divise les fortunes en trente-trois classes et fixe le montant total de la contribution à un milliard de zlotys.

1. Compeyrot, *L'impôt sur le capital*, *Revue de France*, 15 novembre 1925, p. 359.

La somme de un milliard sera fournie pour moitié par l'agriculture ; 375 millions de zlotys proviendront des entreprises industrielles et commerciales et les 125 millions de surplus viendront de toutes les autres professions.

C'est donc un impôt de répartition ; ce caractère est implicitement reconnu par la loi qui prévoit le cas où le produit de la contribution sera supérieur ou inférieur à un milliard ; dans le premier cas, on procédera à un dégrèvement proportionnel, pour toutes les classes ; dans le second cas, toutes les classes supérieures à la cinquième devront contribuer à parfaire la somme de 1 milliard.

Voici quelques-unes des classes avec le taux de la contribution (1) :

Classes	Valeur de la fortune en francs-or		Taux de l'impôt
1.....	3.000	à 4.500	1,2 %
2.....	4.500	à 6.000	1,4
3.....	6.000	à 7.500	1,6
4.....	7.500	à 10.000	1,8
5.....	10.000	à 12.000	2
.....			
15.....	150.000	à 180.000	4 %
16.....	180.000	à 240.000	4,25
17.....	240.000	à 300.000	4,50
18.....	300.000	à 360.000	4,75
19.....	360.000	à 480.000	5
25.....	2 millions	à 3 millions	7 %
.....			
30.....	10 millions	à 12 millions	10 %
.....			
33.....	16 millions	et au-dessus	13 %

Ce système apparaît très compliqué. On doit cependant remarquer la modicité relative du taux qui est telle que pour beaucoup de classes, le prélèvement n'est pas plus onéreux qu'un lourd impôt sur le revenu.

1. Ce tableau est donné par M. Raiter, *Le prélèvement extraordinaire sur le capital*, p. 49 et 50.

La *perception* de la contribution est répartie sur trois années par échéances semestrielles, de telle sorte que la totalité de la contribution devait être perçue à la fin de 1926.

Les paiements anticipés sont favorisés : ils bénéficient d'un escompte de 10 %.

Les versements doivent être effectués en espèces ou en obligations hypothécaires émises en francs-or (zlotys), négociables sur le marché (1), et remboursables en dix ans.

L'application de ce système a donné lieu à de sérieux mécomptes.

V. — LE PRÉLÈVEMENT EN ROUMANIE.

Le prélèvement sur le capital a été introduit en Roumanie par une loi du 15 juillet 1921. Le système adopté se rapproche beaucoup du Reichnotopfer ; cette contribution, en effet, n'est pas d'un poids excessif.

Votée par le Parlement avec deux lois qui, paraît-il, étaient très favorablement accueillies par l'opinion (2), l'impôt sur les bénéfices de guerre et l'impôt sur les fonctionnaires prévaricateurs, la contribution a dû son existence principalement à l'énergie du ministre des finances d'alors, M. Titulesco qui sut entraîner l'adhésion des chambres.

Le taux est moins élevé que celui de la plupart des systèmes que nous avons étudiés, il va de 3 % pour la seconde tranche de 600 à 1.000 lei pour atteindre 6 % à la tranche 90.000 à 100.000 lei (3).

Pour les fortunes supérieures à 100.000 lei, le taux aug-

1. Compeyrot, *art. cit.*, p. 360.

2. Radulesco, *La politique financière de la Roumanie*, p. 572.

3. Alevera, *L'impôt extraordinaire sur le capital en Roumanie*, p. 88. Cet ouvrage donne la traduction entière de la loi.

mente d'un dixième par tranches du patrimoine ainsi déterminées :

Entre 100.000	et 500.000	lei par tranche de	20.000 lei
— 500.000	et 1 million	—	25.000 —
— 1 million	et 2 millions	—	50.000 —
— 2 millions	et 10 millions	—	100.000 —
— 10 millions	et 20 millions	—	200.000 —

Un impôt supplémentaire de 33 % sur la tranche comprise au delà de 20 millions est perçu de telle sorte que les fortunes dépassant ce chiffre sont frappées d'un taux de 58 %.

L'évaluation est faite dans la loi Roumaine suivant le procédé arbitraire du coefficient. Un système compliqué permet de déterminer la valeur (!) de la propriété rurale et de la propriété bâtie. Toutefois la loi fait une distinction entre les fortunes d'avant-guerre et celles édifiées après la guerre : les premières ne sont considérées que pour les quatre cinquièmes de leur valeur, les fortunes de guerre sont estimées au triple de leur valeur (1).

En principe, la contribution est due dès le jour de l'application de la loi ; mais la difficulté de la libération apparaissant considérable on a permis non seulement le paiement en numéraire mais le paiement au moyen de titres. Cependant il semble qu'on s'est effrayé d'un paiement en nature : on n'a pas voulu obliger l'administration des finances à gérer des actions et des obligations ; aussi le paiement en titres est-il restreint aux bons du trésor, aux bons de réquisition émis pendant la guerre, aux bons de dédommagement de guerre (émis pour le paiement de terres expropriées) (2). La loi prévoit qu'une liste d'autres valeurs sera établie par voie réglementaire.

1. Valeur déterminée arbitrairement comme on vient de le dire.

a. Art. 35 de la loi.

De cette manière le prélèvement peut atteindre une partie de son but : la réduction de la dette de guerre. Mais l'opération n'en est pas moins entravée par le petit nombre de titres admis comme moyen libérateur et aussi par des restrictions nombreuses ; c'est ainsi que les titres de réquisition, de dommages de guerre, etc..., ne sont admis que s'ils sont représentés par le contribuable au bénéfice duquel ils ont été émis. La loi roumaine n'innove donc rien en matière de paiement ; celle-là ne peut en être facilitée.

Aussi faut-il des délais : la loi accorde un maximum de 10 ans. L'impôt doit être acquitté par versements trimestriels qui comprennent les intérêts à 6 % depuis le jour de l'application de la loi.

Cependant les délais sont réduits dans deux cas : si le montant de l'impôt ne dépasse pas 500 lei, il doit être payé en une seule fois dans un délai de 3 mois ; s'il est supérieur à 500 lei sans dépasser le cinquième du revenu global, diminué de l'impôt sur le revenu, il sera payé par versements égaux tous les trois mois dans un délai d'un an avec intérêts à 6 % à compter du 1^{er} janvier 1922 (1).

Les mêmes observations qui ont été faites pour la première loi du Reichnotopfer (celle de décembre 1919) s'imposent ici : le prélèvement atteint 8 % pour une fortune de 500.000 lei, 10 % pour 1 million, 12 % pour 2 millions ; en tenant compte du délai de dix ans admis pour la libération et en tenant compte aussi de l'intérêt, le prélèvement n'apparaît véritablement lourd que pour les fortunes supérieures à 5 millions ; encore à ce chiffre n'absorbe-t-il pas la moitié du revenu annuel calculé au taux de 5 %. Pour les grosses fortunes cependant, le système adopté doit provoquer des réalisations.

1. Art. 33 et 34 de la loi.

D'une manière générale on peut dire que la contribution roumaine se rapproche plus d'un impôt (d'ailleurs fort lourd) sur les revenus que d'un prélèvement sur le capital.

En fait, le prélèvement n'a pas été appliqué en Roumanie, le ministre qui a succédé à M. Titulesco s'est empressé dès le mois de janvier 1922 de supprimer un impôt qui n'était pas populaire.

§ 2. — Les conséquences de ces expériences.

Toutes ces expériences ont échoué. Mais bien que leur échec dépende plus de circonstances extérieures aux systèmes de prélèvement que de leur application, quelques remarques doivent cependant être faites à ce dernier point de vue.

Toutes ces expériences ont les caractères suivants :

1^o Dans tous les pays sauf la Hongrie et la Pologne, le but du prélèvement a été d'éteindre une partie de la dette publique ; ce but n'a été, nulle part, réalisé ;

2^o Dans aucun des pays considérés, les recettes faites au titre du prélèvement n'ont été suffisantes pour équilibrer les budgets ;

3^o Nulle part, l'influence du prélèvement ne s'est faite sentir sur les prix et n'a permis un redressement monétaire ;

4^o Les expériences n'ont pas suivi leur cours normal ; des lois sont intervenues et en ont changé le caractère.

I. — Sauf la Hongrie et la Pologne qui ont tenté un prélèvement dans le but de se procurer de l'argent frais pour leurs budgets en détresse — et cela malgré les plus élémentaires principes de la Science des Finances qui interdisent d'employer des ressources extraordinaires à des budgets ordinaires — les autres pays ont voulu amortir par ce moyen une notable partie de leur dette intérieure. Or aucun de ces derniers pays n'a, en réalité, affecté le produit du prélèvement au but ins-

crit dans la loi : toutes les ressources se sont perdues dans le budget général, véritable tonneau des Danaïdes. Or cela est grave ; le caractère du prélèvement en a été complètement modifié ; l'opération en a perdu toute sa signification et est devenue l'un des plus déplorables expédients financiers que l'on puisse imaginer.

II. — On se demande même comment les financiers hongrois et polonais ont pu espérer provoquer une détente, en affectant légalement le produit de la contribution extraordinaire au budget annuel : un prélèvement est essentiellement temporaire et ne peut être renouvelé, le budget au contraire demande des ressources périodiques. L'affectation du produit des contributions aux budgets des divers pays montre bien le caractère de l'opération, caractère qui s'est modifié au cours de l'application. Portant sur un grand nombre d'années, assurant au Trésor pendant cette période des ressources régulières, le prélèvement a été rapidement considéré comme un impôt annuel, périodique, établi pour un temps déterminé (1). Le taux relativement peu élevé de la contribution annuelle l'a fait apparaître bien souvent (pour les moyennes et petites fortunes) comme un « sur-impôt » sur le revenu.

Malgré cette affectation budgétaire, les résultats financiers n'ont jamais été brillants :

a) En Allemagne, le prélèvement a été, selon l'expression d'un auteur allemand « une goutte d'eau sur une pierre brûlante ». Pour le dernier trimestre de l'année financière 1919-1920 (qui finit le 31 mars) les recettes ont été de 1 million 960.000 marks seulement ! Pour les huit premiers mois de l'année 1920-1921, elles ont été de 1.355 millions de marks,

1. C'est ce qui a eu lieu en France pour la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre. En Allemagne, le *Reichnotopfer* a été classé parmi les impôts renouvelables (v. Badulesco, *art. cit.*, *R. S. L. F.*, 1921, p. 37, note 2).

alors que pour cette année le budget était de l'ordre de 100 milliards de dépenses, et qu'il existait une dette flottante de 169 milliards (1).

Pour l'exercice total 1920-1921 le rendement était de 9.500 millions de marks-papier.

Pour l'année 1921-1922, il était de 6.200 millions (2). Les services d'informations financières du Haut-Commissariat français sur le Rhin évaluent ce rendement en 1922 à 43 millions de *marks-or*, ce qui représentait 1,23 % des recettes du budget. Pour les huit premiers mois de l'année 1923, les 146 millions de recettes ne représentaient plus que 0,018 % du budget (3).

b) L'Autriche n'a pas été beaucoup mieux favorisée. En 1920, l'impôt rapportait 2.000 couronnes sur un budget de 165 millions. L'année suivante marquait un progrès; les recettes étaient de l'ordre de 64 millions de couronnes-or sur un ensemble de recettes de 200 millions environ (4). Mais c'est à peu près tout ce qu'a donné le prélèvement; trois ans après, au 30 juin 1924, les recettes totales étaient de 67,7 milliards de couronnes-papier (dont 5 milliards en titres de rente) (5) dépassant à peine de quelques dizaines de millions de couronnes-or le chiffre de 1921. Le rendement n'est pas brillant; il est toutefois supérieur au Reichnotopfer. Mais cette somme de 5 milliards de titres de rente est bien faible devant les 59 milliards de dette publique intérieure au 30 juin 1920 (6).

c) La perception en nature du système hongrois a été tout

1 R. Villard, *op. cit.*, p. 37.

2. Chappey, *Les finances de l'Allemagne*, Rev. Sc. Po., 1926, p. 51 et s.

3. *Les impôts du Reich de 1919 à 1923*, p. 166 et s.

4. Y. Lovtchevitch, *La restauration des finances autrichiennes* p. 75.

5. Chlepner, *op. cit.*, p. 70.

6. Badulesco, *art. cit.*, p. 356.

aussi décevante. Au 30 juin 1924, le prélèvement donnait, en espèces, 20 milliards de couronnes, mais ce chiffre ne représentait au cours du change du moment que quelques millions de francs-or (1). La dette intérieure avait cependant diminué du cinquième mais les finances publiques ne s'étaient pas redressées, le déficit budgétaire n'était pas couvert, l'inflation pas arrêtée.

d) L'application du prélèvement polonais a donné lieu à bien des mécomptes. Nous ne parlons pas de la *danina* de 1921 qui a été un échec total mais même de la seconde expérience. Et cependant la contribution avait une importance très limitée à la fois par son faible montant pour un pays de 28 millions d'habitants et par son but strictement d'ordre budgétaire. Dans chacun des budgets de 1924, 1925 et 1926 la contribution devait fournir 333 millions de zlotys ; ce fut une déception dès la première année qui ne donna que 199 millions (2). Et cependant la seconde *danina* a permis d'équilibrer le budget (3). Une des difficultés qui a entravé la perception de la contribution c'est le changement de monnaie : le prélèvement a paru d'autant plus lourd que les impôts ordinaires étaient payés en monnaie dépréciée, tandis que la contribution était établie en zlotys.

e) Le prélèvement sur le capital a été supprimé en Roumanie avant d'avoir donné des résultats.

Il en a été de même en Grèce. Créé en mars 1923 par le ministre Cofinas pour résorber une circulation de 750 millions de billets, le prélèvement pouvait rapporter 2 milliards de drachmes. La première année ne devait pas donner plus de

1. Chlepner, *op. cit.*, p. 72.

2. *Bull. stat. et lég. comp.*, 1925, p. 823.

3. Avec 6.395 millions de recettes en franc-papier contre 6.268 millions de dépenses (Adam de Piasecki, *Comment la Pologne a assaini ses finances*, *Rev. politique et littéraire*, mai 1925, p. 312).

300 millions (1). Bien que la perception de cet impôt ait été suspendue lorsque le ministre eut quitté le pouvoir, une somme — bien minime à la vérité — de 40 millions de drachmes avait été perçue à la fin de l'année 1923 (2).

III. — Un prélèvement sur le capital doit, nous dit-on, provoquer une baisse des prix et amener une déflation ; or, nulle part il n'en a été ainsi. L'inflation existant déjà lors de l'introduction du prélèvement, s'est prolongée pendant et après l'application du système. Bien plus, le prélèvement a été impuissant à arrêter l'ascension des prix et la chute de la monnaie.

En Allemagne où le prélèvement est appliqué pendant les années 1920 à 1923, la circulation fiduciaire passe de 30 milliards de marks en juin 1919 à 54 en juin 1920, à 75 milliards en juin 1921, à 169 milliards un an après puis s'accroît ensuite d'une manière accélérée.

Pendant la même période le cours du dollar passe de 12,78 marks en juin 1919 à 38 un an après, à 75,15 en juin 1921, à 374,50 en juin 1922 (3).

Le phénomène est le même en Autriche. La circulation passe de 34 milliards au début de 1921 à 227 au début de 1922 pour atteindre 7.774 milliards au 30 juin 1924 (4). Et le change des 100 couronnes qui valait 8,50 en francs suisses le 30 septembre 1919, passe à 2,72 un an après, à 0,675 le 3 août 1921 : à cette dernière date, 100 francs suisses valent 14,814 couronnes-papier (5).

La Hongrie n'est pas épargnée ; comme dans les autres pays, et malgré les assurances du ministre de Hegedüs, le

1. A. Andréadès, *Les Finances de la Grèce*, *Rev. des Sc. Po.*, juillet-septembre, 1925.

2. Chlepner, *op. cit.*, p. 73.

3. R. S. L. F. 1922, p. 636 et 639.

4. Chlepner, *op. cit.*, p. 70.

5. Badulesco, *art. cit.*, p. 356.

prélèvement n'arrête pas la chute de la monnaie ; alors qu'au 20 décembre 1920 (date de l'arrivée du ministre au pouvoir) les 100 couronnes valaient 1,05 francs suisses, elles ne valaient plus que 0,60 en novembre 1921. Mais on doit reconnaître que les mesures financières vigoureuses réussirent cependant, pendant un court espace de temps, à donner l'impression que le pays se sauverait lui-même. Quelques mois durant, la cote des changes fut heureusement influencée par divers facteurs psychologiques et le cours de la couronne se releva un moment à 2,85 francs suisses pour les 100 couronnes, en mai 1921, mais l'amélioration devait être de courte durée (1).

Le prélèvement polonais n'a pas eu de succès. La première *danina* n'a permis ni le redressement des changes ni l'amélioration de la circulation. Le 5 janvier 1922, le cours du dollar était de 3092,5 marks polonais, et la circulation s'élevait à 239, 9 millions de marks ; à la fin de la même année, le cours du dollar s'élevait à 17.099 marks et la circulation à 718,4 millions de marks (2).

La seconde *danina* n'a pas eu une influence plus nette sur la vie économique du pays. A ce moment en effet le pays change de monnaie, un décret-loi du 12 avril 1924 crée le zloty à la parité du franc-or, valant 1,8 millions de marks-papier. Le pays souffre d'une insuffisance de capitaux circulants. La circulation fiduciaire est, en effet, très faible en valeur-or, elle est de l'ordre de 70 millions de francs-or au 10 janvier 1924. Bien qu'elle passe à 312 millions au 27 avril 1924, date à laquelle la Banque de Pologne est constituée elle est encore très faible pour un grand pays. La crise économique est générale car l'épargne a été détruite par l'inflation ; le loyer de l'argent est très élevé ; il atteint

1. E. de Szaszy, *art. cit.* p. 45 et s.

2. W. Fajans, *art. cit.*, p. 463.

en 1924 10 % par mois (1). Le taux de l'escompte des effets libellés en marks atteint 72 % en décembre 1923 (2).

Dans un article paru en 1925, M. Compeyrot a montré l'inflation de crédit qui a suivi la réforme monétaire. L'escompte de 16 grandes banques est passé de 45 millions de zlotys au 30 avril 1924 à 62 (au 30 mai), à 72 (au 30 juin), et à 100 au 31 août 1924 (3).

En même temps la circulation monétaire s'est accrue considérablement ; elle est passée de 331 millions de zlotys au 31 mars à 594 millions au 30 septembre et à 676 millions au 31 décembre 1924 (4). Et M. Compeyrot attribuait cette inflation générale aux demandes de crédit fournies par les assujettis pour se libérer des tranches de la *danina* exigibles en 1924.

D'une manière générale, il semble bien difficile de voir une action favorable du prélèvement sur les prix et la circulation. Le prélèvement appliqué dans tous ces pays, la Hongrie exceptée, avait le défaut commun à tous les impôts sur la fortune : il ne variait pas suivant la valeur de la monnaie, ni suivant le niveau des prix comme les impôts dits « ad valorem ». La restriction à la consommation que ces prélèvements pouvaient provoquer, ne devait être qu'insignifiante puisque la charge était répartie sur un grand nombre d'années. D'ailleurs, une étude plus précise des répercussions est impossible devant l'instabilité monétaire au milieu de laquelle se sont faites ces expériences.

IV. — Dans aucun pays, enfin, le prélèvement n'a suivi son cours. Il semble cependant qu'après les restaurations monétaires faites en Allemagne, en Autriche, en Hongrie et

1. A. de Chalendar, *art. cit.*, p. 39.

2. *Mémorandum sur les monnaies*, publié par la S. D. N., 1913-1925, vol. II, p. 16.

3. Compeyrot, *art. cit.*, p. 360.

4. *Memorandum sur les Monnaies*, cité vol. II, p. 22.

en Pologne, les Etats auraient dû essayer de recouvrer en bonne monnaie les produits des prélèvements qui n'avaient pas encore été versés aux Trésors.

Il n'en fut rien parce qu'il eut été injuste de demander à certains contribuables un impôt en monnaie-or, alors que d'autres contribuables avaient déjà payé la contribution en monnaie dépréciée ; mais le véritable motif a été le suivant : on n'a pas osé mobiliser les capitaux dans des pays où ils avaient été si malmenés par l'inflation ; on a craint à la fois que les capitaux étrangers nécessaires à la reconstruction économique ne fussent écartés et que la charge du résidu de prélèvement ne fût trop lourde pour des industries qui avaient vécu d'expédients pendant des années.

En Allemagne, le prélèvement est transformé par la loi du 8 avril 1922 en un impôt sur le capital, le *Vermögenssteuer* qui comporte une réévaluation triennale des fortunes et dont le taux va de à 1 0/00 à 10 0/00 (1).

En Autriche, le gouvernement a renoncé entièrement à tout prélèvement sur le capital.

Telles sont les expériences faites dans les périodes d'inflation. « Elles ne prouvent rien pour ou contre le prélèvement sur le capital » s'obstine-t-on à dire. Sans doute, cependant elles permettent des observations qui, bien qu'étant de portée restreinte, n'en sont pas moins intéressantes. Ces observations résultent notamment du rapprochement des principes théoriques que nous avons dégagés avec les faits, les applications pratiques.

Au point de vue financier, le résultat a été nul ; le prélèvement doit en effet, être rejeté en période d'inflation ; c'est là, d'ailleurs une conséquence que tous les économistes admettent.

1. Le taux a d'ailleurs été modifié par une loi du 30 mars 1923, Cf. *Les impôts du Reich, op. cit.* p. 48.

Au point de vue économique, on doit aussi reconnaître que les expériences, contrairement aux affirmations théoriques, n'ont eu aucun rôle efficace sur les prix et la circulation monétaire ; faut-il en conclure à l'inaptitude du prélèvement à remplir ce but ? Des réserves doivent cependant être faites. N'est-ce pas, en effet, plutôt parce que nulle part la contribution sur les fortunes n'a revêtu les caractères d'un prélèvement massif et rapidement levé que son influence économique a été insignifiante ? C'est possible. Mais précisément, comme on ne peut obtenir les sommes *massives*, nécessaires, en théorie, pour provoquer une action sur le marché, n'est-ce pas la condamnation du prélèvement en période de dépréciation monétaire ? Nous le croyons ; mais alors, n'est-on pas dans un cercle vicieux en s'obstinant à présenter le prélèvement sur le capital comme étant, en période critique, la dernière ressource avant la catastrophe ?

CHAPITRE II

LES EXPÉRIENCES CONSIDÉRÉES COMME POSITIVES

SECTION PREMIÈRE

LE PRÉLÈVEMENT TCHÉCOSLOVAQUE

L'étude du prélèvement sur le capital opéré en Tchécoslovaquie offre un intérêt considérable du fait même des résultats, au moins partiels, qu'il a donnés.

Contrairement aux opérations que nous avons étudiées, il n'a pas pour but l'atténuation des dettes publiques : la Tchécoslovaquie n'en a pas, au lendemain de l'armistice et sa part dans les dettes de l'ancien empire Austro-Hongrois ne sera fixée qu'au traité de Saint-Germain en 1920. Le prélèvement n'a pas non plus pour objet la réduction du déficit budgétaire qui existe bien mais que le prévoyant ministre des finances Aloys Rasin veut combler avec des ressources normales.

Le but du prélèvement est d'ordre monétaire. A la vérité c'est bien plus la *conséquence* d'une opération monétaire que l'*objet* même de cette opération : le prélèvement, il suffit de lire l'ouvrage de Rasin : *Les finances de la Tchécoslovaquie*, pour s'en convaincre, entre dans le système financier comme un accessoire et non comme la base même du redressement national.

§ 1. — Application du prélèvement.

Le prélèvement n'apparaît pas dans les projets que le gouvernement demande à l'Assemblée nationale de voter dès le début de 1919.

La première grande mesure que fait établir le ministre Rasin et qui a été appliquée par lui avec la dernière énergie, consiste en l'estampillage des billets. Ce n'est que plus tard que le prélèvement apparaît.

Aussi, lorsqu'on parle du prélèvement tchécoslovaque, confond-on ordinairement deux opérations parfaitement distinctes et pouvant se concevoir indépendamment l'une de l'autre : l'estampillage et le prélèvement. Nous allons les étudier successivement :

I. — L'ESTAMPILLAGE DES BILLETS.

La Banque Austro-Hongroise se trouvait à l'armistice d'octobre 1918 dans une très mauvaise situation ; cette situation n'a fait qu'empirer au cours des mois qui ont suivi (1). La circulation fiduciaire s'élève à 37.569 millions de couronnes ; à l'actif, il y a des immobilisations de l'ordre de 22 milliards pour les avances au Gouvernement Impérial et de 10 milliards pour le gouvernement hongrois ; l'encaisse métallique est tombée à 336 millions.

A son arrivée au pouvoir Aloys Rasin essaye d'obtenir de la Banque Austro-Hongroise l'engagement de cesser toute émission nouvelle de billets. Cependant la Banque d'Emission n'en fait rien et le gouvernement tchécoslovaque décide de

1. V. son bilan au 28 février 1919 dans A. Rasin. *Financial policy of Czechoslovakia*, p. 31 ; l'auteur donne pp. 8 et 9 le bilan au 23 juillet 1914.

rompre toute solidarité monétaire avec le système autrichien. Le gouvernement ne peut songer à imprimer immédiatement 10 milliards de nouveaux billets et l'estampillage des billets de la Banque Austro-Hongroise est décidé.

L'Assemblée Nationale vote le 25 février 1919 en séance secrète une loi donnant au ministre des Finances le pouvoir d'effectuer cette opération « au moyen d'un timbre représentant un pourcentage de la valeur nominale du billet », et de retenir 50 % des billets présentés à l'estampillage « en les déclarant emprunt public, non rachetables par le créancier. mais remboursables à volonté par l'Etat et portant un intérêt de 1 % ».

En même temps 50 % des dépôts existant dans les agences, sur le territoire tchécoslovaque, de la Banque Austro-Hongroise sont retenus. La même proportion est observée en ce qui concerne les Bons du Trésor placés par ces mêmes agences. Les sommes ainsi retenues sont transformées en titres d'*emprunt forcé*.

Tous les billets ne sont pas estampillés; seules les coupures de 10, 20, 50, 100, et 1.000 couronnes subissent l'amputation. Les petites coupures sont laissées temporairement en circulation. Les billets estampillés sont déclarés billets d'Etat, en attendant leur remplacement par de nouveaux billets de même valeur.

L'opération de l'estampillage fut rapidement conduite, commencée le lendemain du vote de la loi, elle prenait fin le 9 mars 1919.

En définitive, l'opération de l'estampillage des billets se résume en 1^o la constitution d'une monnaie distincte de la monnaie autrichienne, et par conséquent ayant sa valeur propre et son cours du change propre; 2^o la transformation de la moitié des billets présentés et des dépôts confiés à la

Banque Austro-Hongroise en un emprunt forcé portant un intérêt de 1 %.

II. — LE PRÉLÈVEMENT PROPREMENT DIT.

L'immobilisation dans les banques des billets et des dépôts avait un double but : réduire la circulation et provoquer — du moins les auteurs de la mesure le croyaient — une déflation, d'une part ; et constituer un gage pour le recouvrement futur de l'impôt sur le capital que le ministre préparait dès le lendemain de l'estampillage, d'autre part.

Le prélèvement constituait, dans la pensée de ses auteurs, le complément logique de l'estampillage. Jusqu'alors, la charge de la restauration n'avait frappé que les seuls porteurs de billets ou possesseurs de comptes courants ; le problème consistait à répartir cette charge entre tous les possesseurs de la fortune : le prélèvement devait opérer cette répartition.

Il ne fut institué qu'un an après l'estampillage par une loi du 8 avril 1920.

L'article 1^{er} de cette loi définit le but de l'opération qui est « ... en premier lieu, de régulariser la circulation monétaire, en éteignant les dettes recueillies de la Banque Austro-Hongroise, par l'échange de ses billets contre des billets d'Etat, et par la retenue opérée sur les billets estampillés, la reprise des comptes courants et des bons du Trésor... »

« Le surplus, dit la loi, sera utilisé à couvrir les dépenses les plus pressantes provenant de la libération nationale et de l'établissement de l'indépendance, à l'exclusion, cependant, des déficits courants du budget de l'Etat... » (1)

La loi ajoute que le ministre des Finances devra administrer le produit du prélèvement en le séparant des autres

1. Cités par Ràsin, *op. cit.*, p. 49.

recettes de l'Etat tant en ce qui concerne la comptabilité que la trésorerie.

La loi comporte, à la vérité, deux dispositions : un impôt sur les fortunes existant au 1^{er} mars 1919, et un impôt supplémentaire sur l'accroissement de la fortune dans la période allant du 1^{er} janvier 1914 au 1^{er} mars 1919.

Nous allons voir rapidement l'économie de cette loi, en tant qu'elle intéresse le problème financier et économique, c'est-à-dire le triple point de vue du taux, de l'évaluation et de la perception.

Le *taux* de la contribution est progressif ; il va de 1 à 30 % pour l'impôt sur la fortune et de 5 à 40 % pour l'impôt sur l'accroissement suivant un tableau assez complexe dont voici quelques-unes des dispositions (1) :

En 0/0 de la fortune	En couronnes tchécoslovaques	Taux de la taxe sur l'accroissement lorsque la fortune initiale est comprise entre :						
		de 0 à 500 cour.	de 500 à 25.000	de 25.000 à 100.000	de 100.000 à 400.000	de 400.000 à 900.000	de 900.000 à 1.600.000	de 1.600.000 à 2.500.000
1	Sur les premiers 20.000.	16	14	12,7	10,8	8,6	7,1	6,5
3	— 75.000 suiv..	18	17	16,2	14,6	12,7	10,9	9,7
6,5	— 300.000 —	22	21,7	21,3	20,1	18,1	16,1	14,7
11	— 500.000 —	27	26,9	26,6	25,5	23,9	21,9	20,1
15,5	— 700.000 —	31	30,9	30,8	30,2	29,1	27,5	25,8
19,5	— 900.000 —	34	33,9	33,8	33,6	33,1	32,2	30,9
23	— 1.100.000 —	36	35,9	35,9	35,8	35,5	35	34,3
26	— 1.300.000 —	37	37	36,9	36,9	36,9	36,6	36,1
etc.	etc.							

Pour les sociétés et les personnes morales, le taux va de 3 à 20 % ; ce dernier chiffre est applicable à toute fraction supérieure à 50 millions.

Le prélèvement porte sur tous les éléments de la fortune : dépôts, créances, marchandises, propriétés immobilières,

polices d'assurances et valeurs mobilières ; cependant la loi fixe un abattement à la base, non imposable de 10.000 couronnes.

Pour *l'évaluation*, on recherche la valeur vénale aux deux dates du 1^{er} janvier 1914 et du 1^{er} mars 1919 ; les sociétés et les personnes morales ne sont frappées qu'à cette dernière date.

Le *recouvrement* de cette contribution fut favorisé par les dispositions et les résultats de la loi du 25 février 1919 sur l'estampillage : les paiements peuvent être faits en espèces, en certificats de dépôts délivrés lors des retenues opérées au moment de l'estampillage, en certificats représentant les comptes courants et les bons du trésor bloqués, en titres énumérés par la loi.

Dans les 30 jours de la notification de l'ordre de payer, 15 % du montant du prélèvement devaient être acquittés ; le solde était exigible dans un délai de trois années, par fractions trimestrielles ; toutefois ce délai pouvait être augmenté pour une durée inférieure à cinq années par autorisation du ministre des Finances.

§ 2. — Les résultats de l'expérience.

L'opération du prélèvement, comme nous l'avons dit, était une suite de l'estampillage, effectué en février 1919 ; en outre, mais d'une manière accessoire elle devait permettre de couvrir certaines grandes dépenses hors budget. Dans quelle mesure ces buts financiers ont-ils été atteints ; dans quelle mesure, aussi, le prélèvement a-t-il atteint les objectifs, monétaires et économiques ?

I. — RÉSULTATS MONÉTAIRES.

Les résultats de l'estampillage et ceux du prélèvement doivent être examinés séparément :

A) *Résultats de l'estampillage*. — L'estampillage a permis de retenir au titre d'*emprunt forcé* une somme totale de 2.134.149.000 couronnes, en billets de la Banque Austro-Hongroise ; et si l'on ajoute la moitié des comptes courants et des bons du Trésor autrichien, on trouve une somme de 2.781 millions de couronnes, représentant la déflation obtenue.

Avant l'opération, la circulation fiduciaire possible (billets, comptes courants et bons du Trésor) s'élevait à 9.520 millions de couronnes. L'estampillage a donc abaissé la circulation à 6.738,5 millions (1). Aloys Rasin, dans son ouvrage si documenté remarquait que la déflation produite représentait 28,69 % du montant des billets (2) et 29,27 % du montant de la circulation totale possible.

Ces résultats bien qu'ils soient importants peuvent cependant surprendre. L'estampillage devait permettre de réaliser un emprunt forcé de 50 % de la circulation ; et ce chiffre est loin d'avoir été obtenu ! Pour quel motif l'opération n'a-t-elle pu atteindre que 30 % ? Les raisons sont de deux sortes : en premier lieu, les petites coupures en circulation, celles de une et deux couronnes, n'ont pas été estampillées ; en second lieu, on n'a pas osé généraliser l'opération de l'emprunt forcé ; elle n'a pas été étendue aux sommes minimales, afin de ne pas enlever aux ouvriers et aux paysans le pouvoir d'achat nécessaire à leur subsistance ; les sommes

1. Rasin, *op. cit.*, p. 29.

2. Celui-ci s'élevait avant l'estampillage à 7.436 millions de couronnes.

inférieures à 300 couronnes ont été exemptées de la retenue de 50 % ainsi que celles représentant le cinquième du salaire mensuel.

B) *Résultats du prélèvement.* — La circulation était donc réduite au 10 mars 1919 à 6.738,5. Une loi du 10 avril 1919 organisait un Office Bancaire, véritable banque d'émission chargée de diriger toutes les anciennes succursales de la Banque Austro-Hongroise. Cet office était autorisé à émettre des billets en sus de la somme représentant la circulation réduite par l'estampillage, à la condition que ces billets fussent commercialement gagés.

Pendant l'année 1919 on ne peut suivre le développement de la circulation. Il existe pendant cette période, sur le territoire tchécoslovaque, à la fois des billets d'Etat (émis par l'Office Bancaire) et des billets Austro-Hongrois estampillés. En fin décembre 1919 l'Office Bancaire révèle, dans son bilan, une circulation de 4.723 millions de couronnes. Au 31 mars 1920 la circulation est passée de 7.216 millions de couronnes (1). Les billets estampillés rentrent dans les caisses de l'Office et sont peu à peu remplacés par des billets d'Etat. Dans le bilan de l'Office, ils représentent une créance contre l'Etat, créance qui s'élève peu à peu de 4.854,4 millions de couronnes en fin février 1919, à 7.437,7 millions de couronnes en fin 1920, pour atteindre 8.012,5 millions en fin 1921, chiffre que la circulation conservera pendant les deux années suivantes (2). Ainsi à cette dernière date tous les billets autrichiens paraissent avoir été retirés de la circulation.

Contre les billets autrichiens, l'Office émet des billets d'Etat ; mais ce fait ne suffit pas à expliquer les chiffres de la circulation ; les transactions, en effet, ont nécessité des moyens

1. *Mémoire sur les monnaies, 1913-1922*, Genève, 1923, pp. 64 et 65.

2. *Mémoire sur les monnaies, 1913-1924*, vol. II, p. 185.

de paiement beaucoup plus nombreux ; c'est ainsi que les bilans de l'Office accusent une circulation importante comme l'indique le tableau suivant (en millions de couronnes) (1) :

	1920	1921	1922	1923	1924
30 juin.	8.729	11.168	9.838	9.376	8.081
31 décembre. . .	11.289	12.130	10.064	9.599	8.810

Quels ont été alors les résultats du prélèvement sur le capital ? Deux remarques paraissent certaines :

a) Ce chiffre de 6.738,5 millions auquel a été ramenée la circulation aussitôt après l'estampillage représente pour une grande partie un résidu d'inflation, il ne faut pas l'oublier ; cette circulation n'est, en effet, couverte ni par du métal ni par des effets. Le prélèvement ne l'a, par la suite, réduite en aucune manière (2).

b) Bien plus la circulation ne s'est pas maintenue à ce chiffre ; elle s'est élevée et le prélèvement n'a eu aucune action efficace pour limiter l'émission des billets. Sans doute cette émission a-t-elle été normalement faite pour le besoin des transactions commerciales, mais ceci montre, précisément, que le prélèvement n'a pas eu, en la circonstance, sur les prix l'influence que les théoriciens présentent comme l'un des buts du prélèvement, et que l'on s'était proposé en adoptant la loi d'avril 1920.

II. — LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES.

Nous les étudierons au triple point de vue analysé dans la partie théorique, des résultats du prélèvement sur les prix par déflation, de la compression des prix par l'action sur la

1. *Ibid.*, vol. I, p. 126.

2. Cf. Rist, *La déflation en pratique*, p. 93.

demande, et de l'action du prélèvement sur le pouvoir d'achat individuel des assujettis.

a) Le prélèvement a-t-il provoqué une baisse des prix par déflation suivant les principes de la théorie quantitative de la monnaie ? A cette question, il est difficile de répondre, les statistiques tchécoslovaques ne suivant pas les faits d'assez près pour permettre des observations certaines.

Le mouvement des prix nous permet, seul, quelques remarques.

Pour les années 1919 et 1920, le ministre Ràsin donne dans son ouvrage un graphique concernant six marchandises de première nécessité : les courbes croissent constamment pendant ces deux années (1).

Pour les années 1921 et suivantes, les mouvements des prix sont donnés avec régularité : 1^o par l'indice officiel tchécoslovaque portant sur les prix de gros ; 2^o par l'indice calculé donné par le mémorandum sur les monnaies publié par la Société des Nations (2).

	Indice officiel	Rapport des indices
Décembre 1920.....		861,5
Janvier 1921.....		857,6
Avril —		873,9
Juillet —		892,9
Octobre —		1164,8
Janvier 1922.....	1504	1155,1
Avril —	1447	1034,8
Juillet —	1364	929
Octobre —	1004	707
Janvier 1923.....	1005	640
Mars —	1003	634
Juillet —	942	626
Octobre —	952	625
Janvier 1924.....	999	653
Mars —	1001	679
Juillet —	988	660
Octobre —	1013	662

1. Ràsin, *op. cit.*, p. 69.

2. Dernier indice est formé de l'indice du pays considéré divisé

Si l'on se reporte au tableau donné plus haut pour la circulation fiduciaire, on ne manquera pas de constater une certaine coïncidence entre le mouvement d'ascension des prix jusqu'à janvier 1922 d'une part et l'accroissement de la circulation jusqu'à cette époque d'autre part. La même remarque peut être faite en sens contraire entre les prix et la circulation à partir du commencement de 1922, mais où est le lien de causalité ?

Quelle est maintenant la part du prélèvement dans ces mouvements ? Le prélèvement a-t-il permis de rembourser une partie de la dette à l'office Bancaire ? On en jugera par les chiffres suivants :

Fin janvier 1920 la dette est de	8.829 millions de couronnes
— 1921 —	8.236,8 —
— 1922 —	7.944,1 —
— 1923 —	7.417,5 —
— 1924 —	6.071,7 —
— 1925 —	5.584,5 —

Ces remboursements ont été faits avec le produit du prélèvement sur le capital (1) ; mais quel concordance est-il possible de relever entre ces variations et celles de la circulation monétaire et des prix ?

1° Jusqu'en 1922, de faibles remboursements ont lieu cependant que les prix et la circulation s'élèvent ; le prélèvement n'a certainement eu aucune influence sur les prix pendant cette période.

2° Après 1922, le prélèvement permet des remboursements, cependant que la circulation et les prix diminuent ; mais il n'existe aucune concordance entre ces deux phéno-

par l'indice du *Bureau of Labour Statistics* et multiplié par 100 (*Mémorandum*, 1913-1922, p. 193 et *Mémorandum*, 1913-1923, p. 222).

1. *Mémorandum*, 1913-1924, vol. II, p. 185. Ces remboursements paraissent d'ailleurs assez artificiels, car il semble que la dette générale de l'Etat s'est précisément accrue pendant cette période (Cf. *Mémorandum*, 1913-1924, vol. I, p. 93).

mènes : de janvier 1922 à janvier 1923, les remboursements de l'Etat à l'Office sont de 800 millions alors que la circulation a baissé à la date du 31 décembre de plus de 2 milliards.

Une autre observation montre bien qu'il est impossible de trouver en cette matière un lien entre le prélèvement et les prix : pendant la période postérieure au maximum des prix de janvier 1922 la chute des prix est bien plus forte que celle de la circulation ; la cause n'en peut être la variation de la circulation elle-même. On en jugera par le tableau suivant qui donne en *pour cent* l'indice de la circulation et celui des prix (1) :

	déc. 1921	mars 1922	juin 1922	sept. 1922	déc. 1922	mars 1923	juin 1923
Billets	100	91	87	90	89	81	83
Prix	100	89	87	63	60	61	57
	sept. 1923	déc. 1923	mars 1924	juin 1924	sept. 1924	déc. 1924	
Billets	82	85	73	72	73	78	
Prix	52	59	61	58	60	63	

En réalité le mouvement des prix a sa source dans les variations du change. L'ascension des prix en janvier 1922 a été précédée d'une élévation du change qui a eu son maximum en septembre 1921. Ici comme dans d'autres pays, il semble bien que ce sont les mouvements du change qui ont déterminé les variations des prix et ce sont ces dernières qui ont provoqué des différences dans le volume de la circulation.

Dès lors le prélèvement a été complètement étranger à cette question des prix par l'intermédiaire de la déflation ; ni immédiatement, ni à lointaine échéance il n'a agi par ce moyen sur le niveau des prix.

b) A-t-il joué en réduisant la consommation ?

1. *Mémorandum*, 1913-1924, vol. I, pp. 12 et 13.

Il ne le semble pas non plus. Il y a pour cela une bonne raison : le recouvrement de la contribution s'est fait longuement ; il a duré pour la plupart des cas plus de 3 ans (car des délais ont été largement accordés) ; il n'a donc pu produire l'effet massif sur les prix que certains théoriciens lui prêtent.

c) Il est certain que le prélèvement sur le capital s'est fait lourdement sentir sur le contribuable. La charge est plus pénible pour le tchécoslovaque qu'elle ne l'est pour ses voisins allemands et autrichiens. Le pouvoir d'achat de la monnaie tchécoslovaque pendant les années 1920 à 1922, sans rester stable (il varie du simple au double), est contenu dans des limites précises ; la contribution n'en est que plus dure.

Aloys Rasin donne, dans son ouvrage, quelques exemples d'application du prélèvement ; il est intéressant de connaître l'appréciation de l'auteur de la loi. Une fortune de guerre de 25.000 couronnes paie 4.250 couronnes de contribution soit 17 % du capital. En admettant un délai de 3 ans, la charge annuelle est d'environ 6 % sans compter les intérêts. Une fortune d'avant-guerre de 900.000 couronnes passée à 925.000 couronnes en 1919 paie 78.775 couronnes soit 8,65 %. A l'inverse si l'accroissement de fortune est de 900.000 couronnes pour une fortune de 25.000 couronnes avant-guerre la taxe atteint 289.650 couronnes soit 32 % (1).

Ces quelques exemples suffisent à montrer la charge que représente le prélèvement. Il s'agit bien là d'une amputation réelle du capital, qui ne devait pas manquer de paralyser une partie de la vie économique de la nation. Aussi les délais ont-ils été étendus dans beaucoup de cas à cinq années conformément aux pouvoirs donnés dans la loi au ministre des finances. L'application a d'ailleurs soulevé des difficultés

1. Rasin, *op. cit.*, p. 51.

contentieuses très nombreuses et au bout de trois ans, certaines étaient encore pendantes. D'une manière générale, la loi a été appliquée avec beaucoup de modération de la part de l'Administration. Et cependant des difficultés nouvelles sont apparues lorsqu'en 1923 la couronne s'est améliorée, nécessitant une revision partielle de la loi d'avril 1920 dans le sens d'une diminution du taux. En Tchécoslovaquie, comme ailleurs, le système a été modifié lorsqu'il est apparu nettement que les difficultés de réalisation qu'il provoquait risquaient d'entraîner un arrêt de la vie économique nationale.

III. — LES RÉSULTATS FINANCIERS.

Les résultats financiers ont déçu les promoteurs du prélèvement ; on escomptait primitivement 12 milliards ; on n'a obtenu que 6 milliards environ. Encore a-t-il fallu attendre longuement ; au 31 janvier 1925, le produit net n'était que de 4.128 millions de couronnes. Même en monnaie appréciée cela ne constitue pas un bien gros succès, dans un pays dont le budget annuel est de l'ordre de 15 milliards.

Quoi ! six milliards péniblement recueillis en six années ! Il n'y a évidemment pas le moindre indice d'un événement financier remarquable. M. Chlepner a eu la curiosité d'évaluer ce résultat en francs-or et de le comparer au chiffre de la fortune nationale tchécoslovaque. Le prélèvement représente 600 millions de francs-or alors que la fortune totale est de 56 milliards de francs-or ; ce qui ne représente pas une contribution de 1 % de la fortune nationale (1). Dès lors on comprend mal l'admiration presque sans bornes dont font preuve certains (2).

1. Chlepner, *op. cit.*, p. 66.

2. Cf. Raiter, *op. cit.*, p. 104 « voilà un chiffre respectable qui doit faire réfléchir tous ceux qui, ne sachant même pas pourquoi ils

Il est entendu qu'il faut faire les plus expresses réserves sur la manière dont est calculée la fortune nationale d'un pays (1); quoi qu'il en soit le simple rapprochement des chiffres indiqués par M. Chlepner, en admettant même que le second soit erroné du simple au double ne donne pas une bien grande idée du « succès » du prélèvement tchécoslovaque.

Une des causes du faible rendement de la contribution, en dehors des difficultés rencontrées dans l'évaluation des biens et la perception, réside dans la constitution sociale du pays. Si dans la Bohême, il existe de gros centres industriels, et par conséquent de grosses fortunes, dans le reste du pays et notamment en Moravie, ce sont de petites exploitations agricoles, et partant de petits patrimoines qui pour la plupart se sont trouvés en grande partie exonérés par suite de l'abattement à la base de 10.000 couronnes prévu par la loi.

Financièrement, le prélèvement n'a même pas permis de rembourser à l'Office Bancaire le montant de la circulation des billets autrichiens existant en février 1919.

En outre, ce qui est anormal, c'est *qu'une fois l'appel à la fortune réalisé*, l'Etat Tchécoslovaque se trouve en face d'une dette publique qui n'a cessé de croître depuis 1920 et qui à la fin de 1924 atteignait 26.475 millions de couronnes (2).

§ 3.— Les conditions de l'expérience.

Le succès partiel du prélèvement tchécoslovaque est dû à un ensemble de circonstances qui se sont heureusement trouvées réunies.

sont contre le prélèvement font une active propagande contre un moyen aussi salubre » (nous soulignons).

1. V. les critiques que nous avons faites aux procédés d'évaluation des fortunes. *Supra*, 1^{re} partie, chapitre premier.

2. *Rev. de stat. et lég. comp.*, mars 1925, p. 519.

I. — La formation de l'Etat Tchécoslovaque a nécessité une grande énergie de la part de tous ceux qui avaient à quelque titre que ce soit une influence sur leurs concitoyens, énergie qui n'a pas été sans subir de rudes atteintes au contact des dissentiments qui ont éclaté dès les premiers jours à l'Assemblée Nationale.

L'emprunt forcé, réalisé par l'estampillage, et le prélèvement ont été effectués dans une période où l'enthousiasme patriotique a soulevé les foules ; on a accepté tous les sacrifices pour réaliser enfin le rêve de beaucoup de citoyens : un état tchécoslovaque indépendant de l'ancien empire des Habsbourg. A l'époque où ces mesures sont édictées, le traité de Saint-Germain n'est, en effet, pas encore signé ; le pays est depuis plus d'un an dans l'incertitude de ses relations avec ses voisins et de ses frontières. Tout exalte le patriotisme et fait accepter des maux passagers comme des mesures nécessaires au bien public.

II. — Mais ce patriotisme même n'aurait pu que bien faiblement soutenir le ministre Rasin qui a su, par sa volonté, créer des finances saines à son pays et le libérer de l'influence autrichienne, si des mesures énergiques n'avaient permis et l'estampillage et le prélèvement.

L'estampillage fût décidé dans une séance secrète de l'Assemblée Nationale du 25 février 1919. Tous pouvoirs furent donnés au gouvernement qui en usa largement : dans la nuit du 25 au 26 février, les frontières furent fermées et tout commerce, voyage, hors des limites de l'Etat fut suspendu jusqu'au 9 mars. Les communications postales avec l'extérieur furent également suspendues ; en sorte que la fuite des capitaux à l'étranger fût dès lors impossible.

A l'intérieur, il fût interdit aux banques d'accepter aucun dépôt pendant cette période, et les retraits de fonds furent soumis à une autorisation administrative préalable.

L'opération de l'estampillage eût lieu dans les établissements financiers qui furent déclarés *commissions gouvernementales* et une obligation civique générale au travail fût imposée (1) pour empêcher tous mouvements de grève susceptibles de nuire à l'opération matérielle de l'estampillage.

L'obligation de présenter les billets aux commissions gouvernementales fût déclarée à la charge du chef de famille suivant les principes en vigueur pour l'impôt sur le revenu. Les commerçants ne furent pas contraints à recevoir des billets non estampillés sauf de rares exceptions ; ils eurent le choix ou d'accepter des billets non estampillés ou de faire crédit jusqu'au 10 mars date à laquelle l'opération devait être terminée.

Enfin on déclara un moratoire jusqu'au 10 mars pour éviter le remboursement des créances en monnaie non estampillée.

Ces mesures énergiques furent efficaces : l'estampillage fut mené à bonne fin et dès les premiers jours, des sommes considérables furent présentées.

On redoutait, dit Rasin, une crise financière et industrielle causée par le manque de monnaie ; il n'en fût rien. Il faut peut-être en trouver l'explication dans ce fait que cinq mois après la cessation des hostilités, ni le commerce, ni l'industrie n'avaient encore pu retrouver une bien grande activité et que les besoins de monnaie de la masse avaient été satisfaits en partie par des dispenses de retenue sur les petites sommes et sur une partie des salaires.

L'opération du prélèvement fut préparée, bien avant le vote de la loi l'instituant, par un recensement général des fortunes. Lors de l'estampillage on avait constaté les sommes liquides possédées par chaque contribuable au 1^{er} mars 1919. Un Etat

1. Rasin, *op. cit.*, p. 26.

des dépôts (forcés et volontaires) fut établi pour les sommes confiées aux banques et la déclaration de ces dépôts fut rendue obligatoire. Par la suite on procéda également à l'estampillage des effets, des titres et valeurs mobilières et au recensement des créances, biens mobiliers et immobiliers. De telle sorte qu'à la fin du mois d'août 1919 les travaux préparatoires étaient achevés. Le travail de l'administration avait été facilité par les Etats à jour de l'impôt sur le revenu.

III. — Il convient de remarquer que le gouvernement ne demanda pas au prélèvement d'être la panacée universelle pour tous les maux dont souffraient les finances. Le ministre Rasin voit dès le début toute l'ampleur de la restauration à accomplir : le 28 février 1919, il prononce les paroles suivantes à l'Assemblée Nationale : « Nous devons tous nous rendre compte que notre couronne ne pourra se soutenir et bénéficier d'un cours favorable que si les conditions économiques suivantes que je considère comme capitales sont remplies : il nous faut apprendre à établir notre budget sans déficit, à faire des économies, à ne dépenser que l'essentiel et à combler les déficits éventuels, et celà, non par des emprunts ou par la presse à billets. Nous devons tous apprendre à travailler et à économiser. Nous devons économiser et produire, sinon notre couronne se dépréciera comme la couronne autrichienne (1). » Ainsi dans cet exposé, le prélèvement n'a pas de place : on n'attend pas son effet sur le budget, on ne compte pas sur lui pour améliorer les prix et redresser la couronne.

Pour combler le déficit budgétaire, Rasin et ses successeurs ont le courage de faire appel à l'impôt ; ils ont aussi l'énergie d'exiger et d'obtenir de l'Assemblée Nationale et de l'Administration une diminution des dépenses, des économies.

1. Cité par M. Rist, *La déflation en pratique*, p. 107.

La situation budgétaire s'améliore alors assez rapidement comme le montre le tableau suivant (en millions de couronnes):

	Dépenses	Recettes	Déficit
Année 1919.....	8.615	3.709	4.905
— 1920.....	15.278	10.426	4.851
— 1921.....	18.026	17.298	727
— 1922.....	19.812	18.894	928
— 1923.....	19.377	18.812	565
— 1924.....	16.993	16.391	602
— 1925.....	15.974	15.701	272

Les chiffres des déficits sont ceux des prévisions budgétaires ; en réalité par le jeu des plus-values des impôts, et des économies, ils ont été moins élevés (1).

Pour redresser la couronne, on ne songea pas plus au prélèvement qu'on n'y avait songé pour le budget. En février 1919, le dollar valait 19,5 couronnes mais il montait d'une manière ininterrompue jusqu'à octobre 1921 ; à cette dernière date le dollar valait 103,75 couronnes ; puis la monnaie tchécoslovaque s'améliorait rapidement et en octobre 1922 le dollar ne cotait plus que 34,35 à Prague. Un tel résultat a été obtenu par des moyens normaux : on avait remarqué, en effet, que quoique la balance du commerce fut favorable pendant les années 1920 et suivantes (2), le change était contraire jusqu'en fin 1921 et qu'il fallait en trouver l'explication dans une balance des comptes certainement déficitaire. Le déficit provenait, en effet, de ce que l'industrie de Bohême

1. Bizot, *art. cit.*, p. 386.

2. Balance du commerce tchécoslovaque (*Mémorandum sur les Balances des paiements*, 1910-1924, vol. II, p. 356) en millions de couronnes :

	1920	1921	1922	1923
Importations.....	23.879	22.258	12.650	10.221
Exportations.....	27.588	27.027	17.872	12.449
Différence.....	+ 4.188	+ 4.766	+ 5.222	+ 2.228

étant entre les mains des capitalistes autrichiens et allemands, ceux-ci faisaient sortir du pays des sommes considérables représentant leurs prises de bénéfices (1). L'œuvre du gouvernement fut alors dirigée vers un aménagement de la production plus conforme à l'intérêt du pays. D'autre part, il semble qu'enfin, à l'étranger on ait mieux apprécié l'effort d'ordre, la politique financière sévère du gouvernement : jusqu'alors l'étranger avait trop tenté de confondre la monnaie tchécoslovaque avec le mark et la couronne autrichienne. A partir de ce moment, le facteur psychologique a agi sur les changes : les mesures énergiques, la réduction du déficit budgétaire, la politique industrielle ont ramené la confiance de l'étranger.

Ainsi tout le redressement tchécoslovaque s'explique sans que l'on fasse intervenir le prélèvement sur le capital ; sans doute, le recours à ce moyen extrême n'a-t-il pas manqué d'être favorablement apprécié à l'extérieur et même à l'intérieur du pays où il a fortifié la conviction que « le pays se sauverait lui-même ». Hors cette considération ni sur les prix, ni sur la circulation, on ne peut relever une influence de la contribution et ce n'est pas son faible rendement qui peut permettre de souligner son rôle financier.

SECTION II

LE PRÉLÈVEMENT ITALIEN

L'Italie se trouve après la guerre dans des conditions économiques et financières très difficiles. Pendant les hostilités, le pays a connu un grand développement industriel, une surproduction de guerre financée par l'Etat ; aussi le problème du retour aux conditions normales a-t-il été très difficile à

1. Bizot, *art. cit.*, p. 388.

résoudre. L'activité commerciale a baissé tout d'un coup pour ainsi dire et le fardeau d'une balance commerciale déficitaire n'a cessé d'écraser la vie économique du pays depuis 1919 (1). Aux difficultés économiques, et en grande partie à cause d'elles, se sont ajoutées des difficultés sociales ; le peuple italien a été déçu par les résultats de la guerre par suite d'une véritable disproportion entre les résultats atteints et l'effort fourni. En 1920, la crise est générale et profonde, elle atteint l'Etat lui-même ; les difficultés politiques se succèdent compliquées par des embarras financiers. Les dépenses extraordinaires sont considérables : la seule politique du blé absorbe 6 milliards par an. On tente les grands remèdes à l'ordre du jour dans toutes les nations.

Le 6 mars 1919, le ministre Meda présente un projet d'*impôt complémentaire sur le capital* ; le taux en est très modéré (il commence à 1 ‰) ; mais le projet n'a pas de suite car le ministère Orlando se retire.

En juin 1919, M. Nitti arrive au pouvoir ; dès le mois suivant, il nomme une commission extraparlamentaire ; cette commission, se déclare opposée à un prélèvement sur le capital mais entrevoit un emprunt forcé accompagné d'un impôt sur l'accroissement de fortune.

Les élections du 16 novembre 1919 amènent au pouvoir les partis du centre et de la gauche. Le ministère envisage alors un prélèvement de 5 à 40 % combiné avec un emprunt forcé remboursable en 80 ans ; les contribuables qui renoncent aux titres de l'emprunt bénéficient d'une réduction d'un quart sur le montant du prélèvement de telle sorte que celui-ci est réduit à un taux allant de 3,35 % à 26,67 %.

Ce projet effraye les milieux financiers ; les cours des principales valeurs sont atteints ; il en est de même des titres de

1. En 1919, le déficit est de 7 milliards de lires.

rente sur l'Etat ; les capitaux commencent à fuir à l'étranger. M. Nitti renonce à ce projet. Mais quelques jours après, le ministre Tedesco procédant sans consulter le parlement obtint un décret-loi : le 24 novembre 1919, il annonce : 1^o l'émission d'un emprunt de 20 milliards ; 2^o un prélèvement sur le capital.

Le prélèvement atteint les fortunes supérieures à 20.000 liras suivant un taux progressif allant de 5 à 20 % ; des dispositions particulières frappent les titres au porteur (on élève de 2 à 5 % l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières puis on le porte à 15 % alors que les arrérages des titres nominatifs ne sont frappés que d'un impôt de 2 %).

Un *second décret-loi du 22 avril 1920*, dû au ministre Schanzer retouche et complète le système qui devient définitif et qui dès lors se présente ainsi qu'il suit :

§ 1. — Caractères du prélèvement.

Comme les autres systèmes que nous avons déjà étudiés le prélèvement italien frappe les individus et les sociétés existants sur le territoire national ; ils sont tenus de souscrire une déclaration qui doit être faite non par famille, mais par individu dans un délai expirant le 31 mai 1920. Des sanctions sont prévues.

Le caractère propre du prélèvement concerne à la fois l'évaluation, le taux, et les modes de paiement ; ce sont eux qui nous permettent une comparaison avec les systèmes employés dans les autres pays.

L'évaluation est faite à la date du 1^{er} janvier 1920, sauf rectification dans un délai de 5 ans. On emploie un système complexe :

Les propriétés rurales sont évaluées par le système du coefficient mais on ne prend pas pour base le revenu annuel ; le

capital est représenté par le produit de l'impôt foncier payé en 1916 multiplié par 325. Pour les maisons, on multiplie le revenu imposable par 25. Les créances sont évaluées pour leur montant nominal et les titres d'après les cours moyens déterminés par un tableau officiel annexé au décret. Les entreprises commerciales sont évaluées soit en tenant compte des éléments de l'entreprise, soit en capitalisant le revenu moyen des trois dernières années par un coefficient variant de 10 à 30 % suivant la proportion de capital et de travail engagé dans l'exploitation (1). L'impôt ne frappe que le montant net du patrimoine total : les dettes certaines peuvent être déclarées suivant des principes précis déterminés par le décret.

Pour réduire les difficultés de l'administration, on exempte les fortunes inférieures à 50.000 liras. Les autres sont frappées suivant un *taux progressif* établi de la manière suivante :

Sur une fortune de	50.000	liras	l'impôt est de	4,50 %
—	100.000		—	5,61
—	200.000		—	6,98
—	500.000		—	9,33
—	1.000.000		—	11,62
—	2.000.000		—	14,48 etc.
—	100.000.000		—	50 %

Pour les fortunes comprises entre les tranches fixées par la loi, le taux est calculé suivant la formule suivante :

$$t = 0,1460802 \times x^{0,316797} \quad (x \text{ étant le capital}) \quad (2).$$

L'impôt est payable par l'un des moyens suivants : en numéraire, en bons ordinaires du Trésor, en titres de la dette publique qui sont repris au pair, en bons du trésor à échéance lointaine, en mandats postaux.

1. Jèze, [L'impôt extraordinaire sur le capital en Italie, R. S. L. F. 1923, p. 312.

2. Flora, *Manuale della Scienza delle Finanze*, p. 378.

Mais le système italien est bien plus complet que ceux que nous avons analysés jusqu'ici : il admet également le paiement en valeurs de banque, et en certificats de crédit émis par les établissements d'émission (1). On admet même les valeurs étrangères au cours qui a figuré dans la déclaration. Toutes ces dispositions avantageuses pour le contribuable, amènent des difficultés pour l'Etat : ces titres ne sont pas monnayables, il faut attendre des circonstances favorables (remboursement ou bonne tenue du marché). La création d'un organe de gestion devient donc indispensable : elle est prévue par la loi. Et l'on voit apparaître un rouage fort encombrant, qui ne peut fournir immédiatement au trésor les disponibilités dont celui-ci a besoin.

Outre ces facilités de libérations, *de longs délais sont accordés*. La période peut atteindre 20 ans ; elle est cependant réduite à 10 ans pour les fortunes comprenant pour les $\frac{2}{3}$ des valeurs mobilières. Le paiement se fait alors en annuités qui comprennent des intérêts moratoires à 5 %.

Dans ces conditions les versements exigibles chaque année sont relativement peu élevés ; en voici quelques exemples (2) :

Montant de la fortune	Acquittement en ;	
	10 ans	20 ans
100.000 livres paieront annuellement	452 livres	280 livres
500.000 —	3.770 —	2.232 —
2.000.000 —	23.360 —	14.488 —
10.000.000 —	194.500 —	120.000 —

Mais le décret accorde des avantages aux paiements anticipés : tout contribuable qui se rachète par un versement unique reçoit une bonification des intérêts composés à 6 % pour le nombre d'années restant à courir. De cette manière,

1. On sait qu'en Italie, il y a 3 banques d'Emission, la Banque d'Italie, la Banque de Naples, et la Banque de Sicile.

2. Flora, *op. cit.*, p. 380.

les paiements anticipés jouissent d'un véritable privilège; c'est ainsi que pour une fortune de 100.000 livres la contribution sera très variable suivant le procédé (1) :

En 20 ans le versement total sera de 5.600 livres soit	280 l.	par an
En 10 ans — 4.363 —	450	—
En 1 an — 3.211 —	3.211	—

Avant d'étudier comment ce système a été appliqué, une première remarque s'impose : il ne s'agit pas, pour la plupart des fortunes d'un véritable prélèvement sur le capital, mais bien d'un fort impôt temporaire sur le capital. Un impôt de 280 livres ou même de 450 livres sur une fortune de 100.000 livres représente à peine un vingtième ou un dixième du revenu. Même appliquée aux grands patrimoines, la contribution garde ce caractère ; c'est ainsi que sur une fortune de 1 million le versement annuel atteint 0,581 % du capital, sur 10 millions, 1,205 % et sur 50 millions environ 2 %. Aussi pensons-nous que c'est à tort qu'à l'étranger et en France on s'est obstiné à voir là un prélèvement sur le capital. Les Italiens ne s'y sont d'ailleurs pas trompés ; ils l'ont dénommé « imposto straordinario sul patrimonio » formule beaucoup plus exacte, qui écarte la notion d'une contribution massive et immédiate.

§ 2. — Application et résultats financiers.

La période des déclarations expirait le 30 mai 1920, cependant les contribuables imposables n'avaient pas tous souscrit leur déclaration, on prévoyait 500.000 déclarations (2) :

1. Le Covec, *Le prélèvement sur le capital en Italie*, p. 41, note 2.

2. Soléri, *L'expérience italienne de l'impôt sur le capital*, *Rev. pol. et parl.*, février 1926, p. 169.

il n'y en eut que 361.080 en 1920 (1); dans ce nombre les fortunes supérieures à un million étaient en faible quantité :

4.229 déclarations de fortunes comprises entre 1 et 2 millions

613	—	—	3 à 5	—
201	—	—	6 à 10	—
52	—	—	11 à 20	—
21	—	—	21 à 50	—

L'ensemble des capitaux déclarés formait un total de 56 milliards. D'après M. Soléri le nombre des titres au porteur déclarés fut considérable, et il attribue ce résultat au serment fiscal, à la menace de la mise au nominatif et aux sanctions pénales (2).

Ces résultats sont appréciables ; ils le sont d'autant plus que les révisions et le contrôle devaient inévitablement serrer la matière imposable de beaucoup plus près. C'est ainsi que les vérifications opérées au 30 septembre 1923 avaient atteint une somme supplémentaire de 21 milliards. Cependant les opérations complètes étaient longues, c'est ainsi que dans un discours prononcé à Milan le 30 mars 1924, le ministre de Stefani déclarait « qu'au 30 septembre 1922, seuls 8.919 patrimoines étaient recensés définitivement » (3).

La richesse totale était évaluée à cette époque, avec, bien entendu, toutes les réserves que comporte une telle affirmation — à 216 milliards dont 150 milliards pour les patrimoines supérieurs à 50.000 livres. M. Soléri disait, en 1926, qu'on pouvait espérer atteindre 100 milliards. Ces chiffres montrent que l'opération n'a pas été un échec, ce n'est pas non plus un succès complet mais il est honorable.

Cependant, l'application aurait dû être entièrement couronnée de succès avec les précautions qu'on avait prises. Le système libéral des titres au porteur permettait d'éviter le pré-

1. Article signé H. L., *R. S. L. F.*, 1923, p. 276.

2. *Ibid.*, p. 169.

3. de Stefani, *La Restaurazione finanziaria*, p. 113.

lèvement ; beaucoup de valeurs échappaient au fisc au moment des mutations par décès et on évaluait l'importance de cette fraude aux 6/7 des titres existants dans la péninsule. En outre, ce problème se doublait d'une complication sociale particulièrement délicate : les fortunes du sud de l'Italie risquaient d'être écrasées par le prélèvement, composées comme elles étaient de grands domaines impossibles à dissimuler ; les fortunes du nord, au contraire, composées dans une large proportion de valeurs mobilières par suite du développement économique, pratiquaient la fraude et l'exportation des capitaux à l'étranger. Ces abus et cette inégalité de traitement si sensible à tout Italien appelaient des mesures énergiques. Aussi le ministre Giolitti fit-il voter le 24 septembre 1920, une loi ordonnant la conversion au nominatif de tous les titres au porteur, à l'exception toutefois des bons du Trésor. Les impôts sur les titres étrangers furent triplés. Et le gouvernement affirma son intention d'appliquer cette mesure, aussitôt prises les dispositions administratives pour empêcher l'arrêt du mouvement des capitaux.

Malgré toutes ces précautions, le déficit des évaluations s'explique : la loi du 24 septembre 1920 ne fut en effet pas appliquée. Les sociétés ne purent trouver de souscripteurs de titres nominatifs ; les capitaux restèrent liquides plutôt que d'être investis dans de telles conditions, bien qu'on les ait menacés un moment de l'estampillage des billets de banque. L'exportation des capitaux qui avait commencé dès la fin de 1919 s'intensifia.

En outre, la loi n'ayant pas prévu de sanctions autres que l'interdiction de payer les coupons des titres au porteur, on n'osa pas faire voter une nouvelle loi allant jusqu'à l'annulation des titres non convertis.

Toutes ces dispositions causaient une perte sensible au Trésor ; l'impôt de 15 % sur les arrérages des titres au por-

teur était supprimé ainsi que la taxe de circulation. Aussi le ministre Giolitti recula-t-il devant des mesures extrêmement rigoureuses et son successeur, le ministre Bonomi, après avoir tenté plusieurs solutions résolut de revenir au régime de la liberté. Un décret du 5 février 1922 modifia l'impôt sur le capital ; des améliorations de détail y furent apportées, et de nouveaux délais furent accordés ; on supprima la conversion forcée des titres au nominatif. Le rachat spontané de la totalité de la contribution fut encouragé par des bonifications nouvelles de telle sorte que ce décret doit être considéré comme un changement d'orientation de la politique suivie jusqu'alors.

Le *rendement* de cet impôt, nous n'osons pas dire contribution, sur le capital, se ressent des longs délais accordés. Voici les recettes effectives constatées à la fin de chaque exercice budgétaire (1).

Année 1921-1922.....	614.264.000	lires
— 1922-1923.....	520.479.000	—
— 1923-1924.....	832.716.000	—
— 1924-1925.....	994.359.000	—
— 1925-1926.....	1.019.443.000	—

On doit remarquer que les paiements anticipés, bien que favorisés par des avantages très importants n'ont pas été très nombreux : ils atteignaient en décembre 1923, 24.335 et formaient un capital de 504 millions de liras (2).

Ces chiffres en eux-mêmes ne sont pas intéressants ; il faut les rapprocher de ceux donnés par le budget et le montant de la dette publique intérieure.

Pour l'année 1921-1922, le budget annuel présente 24 mil-

1. *Bulletin de stat. et lég. comp.*, septembre 1927, p. 554. Il convient de noter que les recettes du prélèvement ont figuré au budget ordinaire sous la rubrique « Impôts directs ».

2. A. de Stéfani, *op. cit.*, p. 113.

liards de recettes et 37 milliards de dépenses, une dette publique de 92 milliards absorbant une somme de 3.851 millions au titre des intérêts.

Pour l'année 1925-1926, le budget est équilibré avec 25 milliards et demi de recettes et 23 milliards de dépenses ; une dette publique de l'ordre de 91 milliards absorbant annuellement un peu plus de 4 milliards.

Dès lors, les résultats du prélèvement paraissent bien faibles devant les chiffres de la dette publique, devant même ceux du budget. On a calculé que pendant les trois premières années de son application, l'impôt sur le patrimoine a donné seulement 3 % des recettes budgétaires.

Dès maintenant, en effet, on peut juger du résultat d'ensemble ; en 20 ans, le prélèvement rapportera de 15 à 20 milliards (1). Or, cela ne fait même pas une moyenne d'un milliard par an sur un patrimoine taxable de 150 milliards et sur un patrimoine réellement taxé de 75 à 100 milliards !

Cependant ces résultats ont été diversement appréciés. Les divergences d'opinion viennent d'une différence de point de vue : si l'on se place au point de vue de l'impôt annuel, on peut dire que les résultats sont appréciables et acceptables ; si au contraire on se place du point de vue du prélèvement, il faut dire qu'ils sont déplorable.

La nature de cette contribution a été souvent discutée : « Origine, but, disait le rapporteur du budget en novembre 1921 à la Chambre italienne, destination, matière imposable, date du recouvrement, taux, tout a l'apparence d'un impôt extraordinaire. En fait, pourtant, le temps, le mode de paiement ont déformé l'impôt en contribution de nature équivoque ou à caractère plutôt ordinaire (2). »

1. M. Soléri donnait le chiffre de 12 milliards.

2. R. S. L. F., 1923, p. 275.

Il est cependant incontestable qu'on a voulu en 1919 créer un prélèvement sur le capital ; il est non moins certain que *les résultats financiers en ont été des plus médiocres.*

§ 3. — Les conséquences économiques et sociales.

Elles ne sont pas très nettes parce que l'opération n'a pas eu le caractère massif d'un prélèvement. Le prélèvement n'ayant pas réussi à supprimer une notable partie de la dette publique, les impôts annuels n'ont pu être diminués. Dès lors, il est apparu comme une charge supplémentaire s'ajoutant aux impôts déjà payés et écrasant le contribuable. Or, avant l'application du prélèvement, le contribuable était lourdement taxé. Une toute petite fortune de 20.000 livres payait 50 % du revenu des immeubles, 27,50 % sur les arrrages des titres nominatifs et capitaux mobiliers, 32,5 % sur les coupons des titres au porteur. Pour une fortune de 100 millions de livres, le revenu était écrasé par des pourcentages respectifs de 94 %, 72 % et 77 % (1).

Tous ces impôts sont d'ailleurs d'autant plus lourds qu'étant le résultat d'une législation désordonnée, établie rapidement après guerre, ils sont très mal répartis. Le professeur Einaudi déclarait en 1922 que les propriétaires fonciers payaient sur une moyenne de 110 à 130 % de leur revenu alors que les propriétaires de maisons payaient entre 70 et 93 %, que le revenu des capitaux était taxé entre 35 et 39 %. « Dans le cas, ajoutait-il, des propriétaires de terres ou de maisons, les variations entre les moyennes sont très considérables et peuvent porter le taux de l'impôt à 200 % et souvent plus du revenu... (2). » Dans certains cas, le revenu véritable est

1. Jèze, *art. cit.*, *R. S. L. F.*, 1920, p. 279.

2. Luigi Einaudi, *The financial prospects of Italy*, Manchester Guardian, 27 juillet 1922, p. 283, col. 1.

inférieur ou égal à l'impôt payé. Aucune observation n'est assez forte pour marquer la folie d'un semblable désordre financier (1).

Il faut reconnaître que si le prélèvement sur le capital a encore aggravé cet état de choses, le mal existait bien avant son application.

Les répercussions sur la production ne semblent pas dues spécialement au prélèvement. Par lui-même, ce dernier a peu causé de troubles : il n'a pas provoqué des réalisations nombreuses ; aucune diminution de la valeur des immeubles n'a été notée ; il n'y a pas eu d'endettement hypothécaire (2).

Les prix ont-ils été atteints par le prélèvement ? Et dans quel sens, la hausse ou la baisse ? Théoriquement, un véritable prélèvement doit provoquer la baisse, nous dit-on. En fut-il ainsi ?

En fait, rien de semblable n'a été constaté et cela ne saurait surprendre : le prélèvement italien est devenu, dans le plus grand nombre des cas, un impôt sur le revenu. Son influence sur les prix a dû être celle des autres impôts, une influence dans le sens de la hausse.

En réalité, on ne peut rien affirmer à ce sujet ; il y a eu, à ce moment, une tendance générale à la baisse, consécutive à la crise mondiale de 1920 et rien ne permet de voir jusqu'à quel point les nouveaux impôts se sont opposés à la tendance générale des marchés (3).

On a dit aussi que tous ces impôts avaient provoqué des restrictions principalement dans la petite et moyenne bour-

1. Le professeur Einaudi est très sévère pour cette législation. «... This consideration brings the pressure of Italian taxation from the realm of delirious imagination back to that of reality... » (*art. cit.*, p. 283).

2. Soleri, *art. cit.*, p. 170.

3. Pour les années 1920 à 1922, l'indice du professeur Bachi, indique nettement la hausse [des prix de gros] jusqu'en avril 1920 836,3), puis à partir de novembre 1920 une tendance à la baisse jus-

geoisie ; mais il est difficile de se rendre exactement compte de ces faits. Ce qui est certain, c'est que les conséquences économiques évidemment profondes n'ont pas amené de danger trop grave pour l'économie italienne. On en peut juger par les dépôts dans les caisses d'épargne qui n'ont cessé de se développer pendant les années d'après-guerre (1), bien que ce soient des années de troubles économiques et sociaux. Si une telle remarque est possible au sujet de l'ensemble des impôts italiens, *a fortiori* prouve-t-elle que le prélèvement, qui ne représentait qu'une bien faible partie de ces impôts n'a pas eu de conséquences néfastes ; aurait-il été dans certains cas « la goutte d'eau qui fait déborder le vase » qu'il faudrait plutôt en accuser le système des impôts normaux.

Le prélèvement a-t-il eu une influence sur les changes ? S'il s'agit d'une influence directe, il faut répondre négativement, en ce sens qu'on ne peut percevoir le processus déjà décrit : influence sur les prix, puis sur la circulation et enfin sur les changes. Indirectement, cependant, il a eu sa répercussion : il est certain que l'annonce et l'application d'une opération sur la fortune ont influé sur la tenue des changes. Pendant les années 1920, 1921 et 1922, la lire italienne est particulièrement malmenée, voici le prix du dollar en liras, exprimé en pour cent du pair de change (2) :

qu'à fin juin 1921 (641, 1) pour se relever ensuite très lentement jusqu'en décembre 1921 (749, 2) et se maintenir à un niveau légèrement plus bas pendant les deux années suivantes (*Mémoranda sur les monnaies* 1913-1922, p. 168 et 1913-1923, p. 188).

1. CRÉDITS DES DÉPOSANTS (en millions de liras)

	Caisses d'épargne postales	Caisses d'épargne ordinaires	Etablissements de crédit
Au 31 déc. 1913...	2.108	2.727	584
— 1920...	6.980	6.669	2.349
— 1921...	8.148	7.989	2.711
— 1922...	8.720	9.294	2.475

Bull. stat. et lég. comp., septembre 1927, p. 564.

2. *Mémorandum sur les monnaies*, 1913-1922, p. 189.

	1920	1921	1922
	—	—	—
janvier	207 %	381,8	424,6
avril	258,5	401,2	370,7
juillet	256,4	364,9	353,2
octobre	311,4	415,2	384

Cette situation provient pour beaucoup du déficit constant de la balance du commerce (1). Elle tient principalement à la mauvaise tenue de la balance des comptes qui ne corrige pas les effets du ralentissement du commerce extérieur. Pendant les années 1919, 1920, de l'aveu de tous les économistes italiens, l'exportation des capitaux a sévi d'une façon inattendue; l'annonce du prélèvement, la mise au nominatif des titres, ont amplifié la fuite des capitaux sans parvenir à l'arrêter. En l'espace de six mois, les cours de la Bourse sont tombés d'un tiers pour les bonnes valeurs, pour d'autres de moitié : les actions des automobiles Fiat passent de 413 le 16 mai 1920 à 270 au 1^{er} septembre suivant et à 234 au 22 septembre. A ces dates les cours de l'action Montecatini passent de 240 à 168 et 132 (2). On peut certes objecter l'existence de la crise économique mondiale, mais nulle part de telles différences sont enregistrées en cet espace de temps et il est bien certain que des mesures comme la « nominativité » des titres sont apparues à un mauvais moment et ont augmenté le trouble déjà existant. En vain, essaye-t-on de conjurer la crise, le marché

1. COMMERCE EXTÉRIEUR (en millions de livres)

(Les chiffres entre parenthèses ne sont que provisoires)

	1919	1920	1921	1922
	—	—	—	—
Importations.....	16.629	26.840	(17.277)	(15.806)
Exportations.....	6.066	11.774	(8.277)	(9.306)
Balance	— 10.563	— 15.066	— 9.000	— 6.500

(Mémorandum sur les balances des paiements et sur les balances du commerce extérieur, 1910-1924).

2. Le Covec, *op. cit.*, p. 52, note 2.

ne respire qu'une fois rapportées les mesures concernant les titres au porteur.

De tout ceci que conclure ? Il faut, tout d'abord, trancher l'équivoque sur la nature de l'opération. A cause de l'existence de délais considérables, *il ne s'agit pas d'un véritable prélèvement sur le capital*. On n'a pas voulu, on n'a pas osé établir une contribution importante et levée rapidement. Les longs délais accordés ont transformé complètement le système ; on en a fait un impôt ayant à la fois les défauts d'un prélèvement (difficultés d'assiette, de collection, influence psychologique néfaste) et tous les défauts d'un impôt renouvelable (taux annuel élevé, surcharge fiscale, incidence). Dès lors il n'y a rien d'étonnant à ce qu'il n'ait eu ni des résultats financiers, ni des résultats économiques satisfaisants.

CHAPITE III

LES PROJETS DE LOIS

De nombreux projets ont été présentés dans tous les anciens pays belligérants. La Suisse, bien que n'ayant souffert de la guerre qu'indirectement a failli connaître un prélèvement sur le capital. De tous ces projets nous ne retiendrons que ceux qui ont été présentés en Suisse et en France parce qu'ils ont été l'objet de vives discussions, qu'ils ont intéressé l'opinion publique, et que, ce faisant, ils ont pour ainsi dire connu un commencement de réalisation.

Dans les autres pays, les projets n'ont jamais dépassé le stade de la première ébauche.

Un des premiers pays où on ait parlé de cette solution a été l'*Angleterre*. Dès le 14 décembre 1916, un article paru dans le *Times* sous le titre « une suggestion financière efficace » (1) mentionnait que dans certains milieux de la Cité, on proposait, pour ne plus financer la guerre au moyen d'emprunts, d'avoir recours à un impôt sur le capital établi et perçu à raison de $1/2$ % du capital par mois ; ce qui aurait donné un taux annuel de 6 %. La richesse taxable étant évaluée à l'époque à 24 milliards de livres, le prélèvement aurait donné 1.440 millions de livres. Cette suggestion n'eut pas de suite.

En 1920, le problème fut sérieusement étudié par une commission officielle, le *Select committee*. Divers rapports

1. Cité par M. Jèze, *R.S.L.F.*, 1919, p. 31.

furent dressés dont l'un par Sir John Anderson mentionnait que le prélèvement pouvait atteindre 340.000 personnes pour un capital de 2.700 millions de livres (1) (ce qui ne représentait déjà plus que le neuvième de la valeur approximative totale des fortunes). Mais le comité se montra opposé à toute réalisation et dans les milieux officiels on n'a plus parlé depuis ce temps du prélèvement sur le capital.

Le prélèvement a figuré pendant longtemps dans le programme officiel du parti travailliste anglais. On se proposait d'atteindre la moitié de la dette publique britannique en frappant d'un impôt progressif allant de 5 % à 59 % les fortunes supérieures à 5.000 livres, minimum exempté (2).

Depuis un an environ, le parti travailliste a renoncé à la formule d'un véritable prélèvement sur le capital pour se contenter d'un impôt sur le capital.

Les projets anglais, bien qu'ayant eu le mérite d'être les premiers proposés n'ont pas fait une longue carrière. Tout autres sont celles du projet suisse et des projets français.

§ 1. — L'initiative Suisse.

En Suisse, le prélèvement a pris un caractère totalement différent de celui des autres projets. Il ne s'agissait pas dans ce petit état d'une opération rendue nécessaire par des motifs financiers et économiques : le but du prélèvement était de donner au gouvernement les ressources nécessaires à l'organisation de certaines réformes comme les assurances sociales ; il était proposé par le Parti socialiste suisse, et n'était défendu

1. Jèze, *Le rejet de l'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre en Angleterre*, dans *R. S. L. F.*, 1920, p. 453.

2. Sydney Webb, *The financial policy of the British Labour Party*, dans *The Manchester Guardian*, 27 juillet 1922, p. 272.

que par lui. D'où son caractère particulier, nettement teinté de socialisme d'Etat.

I. — LES CONDITIONS DANS LESQUELLES S'EST FAITE LA PROPOSITION.

Dès novembre 1919, le Parti socialiste suisse se préoccupe de la question. Le prélèvement est alors à l'ordre du jour dans différents pays, en Allemagne, en Autriche, en Tchécoslovaquie. Une commission est chargée de préparer un projet d'initiative populaire ; mais au sein du parti, les divergeances éclatent : une tendance modérée ne voit dans le prélèvement qu'un moyen de restaurer les finances publiques, moyen qui n'a rien de spécifiquement socialiste ; une tendance plus avancée adopte les idées de Goldscheid (1) ; une troisième tendance purement orthodoxe voit dans le prélèvement un système inutile, un compromis avec le système capitaliste qu'il faut abattre tout entier.

Le caractère du projet proposé est nettement socialiste, on réclame des paiements en nature afin de développer le socialisme d'Etat. On réclame la suppression de toute affectation à la réduction des dettes publiques, le produit de la contribution devant servir à la réalisation de tâches sociales. « Si l'un des buts de l'initiative, dit le député Schmidt, est la réalisation de tâches sociales, l'autre est de hâter le nivellement social ; on pratiquera dans le capital une brèche telle que le régime capitaliste tout entier ne pourra en sortir que profondément ébranlé » (2). Ces idées l'emportèrent et un projet comportant un véritable sacrifice des for-

1. Cf. *suprà*, p. 40.

2. Procès-verbal des débats de l'Assemblée générale du parti socialiste suisse des 10 et 12 décembre 1920, p. 235 à 240, cité par Adler, *op. cit.*, p. 125.

lunes privées fut adopté par le parti. Une initiative signée de 80.000 citoyens fut déposée sur le bureau du Conseil fédéral le 13 septembre 1921. Le conseil fédéral présenta à l'Assemblée fédérale un rapport défavorable ; et l'assemblée conclut dans le même sens : le débat s'ouvrit en septembre 1922. L'initiative fut combattue par tous les partis autres que le parti socialiste ; les chambres repoussèrent l'initiative. Il ne restait plus qu'à procéder au referendum. Celui-ci eût lieu les 2 et 3 décembre 1922. Une propagande intense fut faite de part et d'autre, mais l'issue de la lutte ne pouvait faire de doute : le projet de loi fut repoussé à une immense majorité (1). Cette proposition n'en avait pas moins causé des troubles dans l'organisation économique suisse : pendant plus d'un an, la campagne d'opinion avait fait rage ; l'inquiétude sur le sort réservé à l'initiative, par le peuple, avait restreint le développement des affaires.

II. — LES CARACTÈRES ESSENTIELS DE L'INITIATIVE.

Le *taux* du prélèvement proposé était très élevé. Le projet comportait un système progressif variant de 8 % à 60 % par tranches successives dont voici quelques exemples (2) :

Sur les premiers 50.000 francs.....	8 %
Sur les 50.000 francs suivants.....	10 %
— 100.000 — — 12 %	
— 200.000 — — 14 %	
— 300.000 — — 16 %	
— 400.000 — — 18 %	
— 600.000 — — 22 % etc....	

La progression est très rapide.

1. L'initiative fut repoussée par 735.127 voix contre 109.566 voix.

2. Cf. art. 9 de l'initiative. Le texte se trouve entièrement rapporté dans l'ouvrage de M. Adler, *Le projet socialiste de prélèvement sur la fortune privée en Suisse*, p. 141 et s.

Pour les personnes juridiques, un taux uniforme de 10 % est appliqué.

Des exonérations sont prévues par le projet :

L'impôt ne frappe pas les premiers 80.000 francs ; et cela constitue un abattement considérable dans un pays où il y a beaucoup de petites et de moyennes fortunes.

En outre la partie exonérée s'accroît de 30.000 francs pour le conjoint et de 10.000 francs pour chaque enfant mineur (art. 9 du projet).

Enfin aux termes de l'article 5 « le mobilier jusqu'à concurrence de 30.000 francs n'est pas considéré pour les personnes naturelles comme fortune imposable ».

Il convient de remarquer, avant d'aller plus loin, la grandeur de ces exonérations. Elles nous paraissent d'autant plus fortes qu'elles sont mesurées en une monnaie-or qui a peu perdu de son pouvoir d'achat d'avant-guerre.

D'autres exonérations sont également prévues pour les sociétés et les personnes morales.

L'évaluation n'est pas précisée dans l'initiative. On prévoit seulement l'obligation de la déclaration et celle de donner au fisc tous les moyens de contrôle. Pour le reste on s'en remet à la loi à intervenir après le vote de l'initiative.

Des dispositions sont prévues pour empêcher la fraude et notamment la fuite des capitaux à l'étranger ; mais elles sont formulées en termes si vagues qu'on n'en voit pas bien le résultat : « Dès l'acceptation du présent article constitutionnel, dit l'article 15, l'Assemblée fédérale édicte, par arrêté fédéral d'urgence, les prescriptions qui permettent d'atteindre par l'impôt toutes les fortunes constituées en titres et d'empêcher la fuite des capitaux à l'étranger. L'Etat ordonnera notamment à une époque déterminée le timbrage des titres. »

Le paiement de la contribution peut être fait soit en une fois, sans intérêts jusqu'au 31 décembre 1922, soit par

acomptes annuels en trois ans avec intérêts au taux de 6 %.

L'article 13 du projet prévoit le paiement à la volonté, en numéraire, en obligations ou bons de caisse de la Confédération, en obligations des cantons et des communes, et même avec d'autres valeurs à déterminer.

Au reste, l'initiative n'a pour but que de donner les grandes lignes de la loi à intervenir si le peuple l'approuve.

Ce projet mérite quelques observations :

C'est ainsi que malgré les exonérations nombreuses, le prélèvement suisse frappe lourdement les contribuables. Le rapport présenté au Conseil fédéral suisse donne à ce sujet des précisions intéressantes. Voici un tableau qui indique la charge imposée à la fortune et au revenu de la fortune par prélèvement, pour une famille ayant deux enfants (1) :

Fortune totale	Fortune imposable	MONTANT DU PRÉLÈVEMENT				
		Total	en 0/0 de la fortune	en 0/0 d'un revenu de 5 0/0 du capital	soit annuellement	
					Frs.	en 0/0 d'un revenu de 5 0/0 du capital
100.000	»	»	»	»	»	»
200.000	70.000	6.000	3	60 »	2 000	20
600.000	470.000	60.200	10,03	200,6	20.066	66,8
1 million	870.000	127.600	12,76	253,2	42.533	88
6 millions	5.870.000	1.336.600	22,27	445,5	445.533	148,5
10 millions	8.870.000	2.543.400	28,43	508,9	947.800	169,5

Il s'agit donc bien d'un véritable prélèvement sur le capital ; la charge annuelle, pour presque toutes les fortunes est écrasante ; le système rend nécessaire une amputation du capital.

1. Cité par A. Adler, *op. cit.*, p. 76.

A cela, il faut ajouter le poids des impôts ordinaires, qui dans certains cantons sont très élevés :

C'est ainsi que dans le canton de Berne, la charge supportée annuellement par un contribuable marié, sans enfants, atteint, du seul fait des impôts fédéraux, cantonnaux et communaux, y compris le prélèvement sur la fortune, 54 % du revenu sur une fortune de 200.000 francs, 98 %, pour une fortune de 500.000, 126 % sur un million.

Le but visé : l'amputation réelle du capital était atteinte dans une proportion souvent considérable.

III. — LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DE LA PROPOSITION.

Ce sont les conséquences de la proposition qui sont intéressantes, celles du referendum ne le sont pas : le vote une fois acquis, les affaires ont repris leur cours normal, les capitalistes ont été rassurés. Mais la proposition a troublé pendant une année la marche normale des affaires en faisant peser sur tout la menace de difficultés prochaines. L'inquiétude s'accrut rapidement risquant de finir en panique lorsque le 24 septembre 1922 le peuple eût rejeté à une forte majorité une proposition de loi donnant au conseil fédéral tous pouvoirs pour réprimer les menées révolutionnaires. On en conclut alors que le prélèvement serait voté. Cette opinion sur l'issue favorable d'un referendum avait une autre base sérieuse : par suite des nombreuses exonérations, le prélèvement ne devait frapper qu'un petit nombre de citoyens ; 23 à 24.000 personnes, soit environ 3 1/2 % des contribuables à l'impôt cantonal (1) ; il semblait fatal que cette petite minorité devait faire les frais d'une expérience profitant à tous.

1. Adler, *op. cit.*, p. 48.

Le malaise se fit sentir à la bourse des valeurs ; une chute considérable des cours fut enregistrée ; deux mois avant le vote, le 19 octobre, la baisse atteignit 15 % sur les bonnes valeurs et 20 % sur les autres. On vendit ses titres pour éviter l'estampillage, et on retira ses capitaux des banques. Un rapport de la banque Nationale suisse signale que ses comptes de virement passent de 290 millions au 15 septembre 1922 à 79 millions au 30 novembre suivant. L'or disparut pour être thésaurisé et son prix s'éleva d'une manière très nette : le kilogramme d'or qui coûtait 3.525 francs le 14 septembre passa à 3.645 francs le 19 octobre, et à 3.700 francs le 27 octobre suivant.

Les capitaux se cachèrent et fuirent le pays. Ils passèrent en Hollande, en Angleterre, aux Etats-Unis. Le *Daily Express* a évalué la fuite des capitaux à 4 millions de livres par semaine ; la direction des finances du canton de Zurich a estimé que l'évasion atteignait lors du vote sur l'initiative 5 à 600 millions de francs.

Cette exportation de capitaux qui est indubitable, ne semble pas avoir eu, quoiqu'on en ait dit (1) une sérieuse influence sur le change ; sans doute, le franc suisse baisse-t-il en octobre et en novembre 1922 ; mais on ne doit pas isoler ce phénomène de l'ensemble des variations de la monnaie. Or, après avoir connu sur le dollar une baisse de l'ordre de 20 % en décembre 1920 (2), le franc suisse est revenu au pair en janvier 1922 ; il est certain que depuis cette date, il a baissé constamment, mais ce qui montre que l'exportation des capitaux ne l'a pas atteint sérieusement, c'est qu'après le rejet de l'initiative, le 3 décembre 1922, la baisse du franc suisse par rapport au dollar continue jusqu'en janvier 1924

1. Adler, *op. cit.*, p. 115, note 2.

2. *Memoranda sur les monnaies*, 1913-1922, p. 50, et 1913-1924, p. 112.

date à laquelle il a de nouveau perdu 10 % de sa valeur.

Mais s'il est exagéré de voir un peu partout des effets de l'initiative, il n'en est pas moins vrai qu'elle a nui au fonctionnement normal de la machine économique. La secousse a été rude en bourse, et cet effet mérite une attention extrême puisque le marché des valeurs constitue un excellent baromètre de la vie économique.

Le prélèvement suisse a tous les aspects d'une vaste opération sur les capitaux ; il en a la rapidité et la brutalité. Mais il est surtout intéressant de constater dans un pays dont l'économie est saine, le trouble qu'a causé la simple annonce de cette importante mesure fiscale. Les réactions psychologiques sont trop promptes et trop profondes pour qu'on les néglige ; ce sont là des facteurs importants qui dominent la vie économique : vouloir les ignorer, c'est atteindre l'équilibre même des relations économiques.

§ 2. — Les projets français.

I. — LA PROPOSITION DE LOI DE MM. AUBRIOT ET LEVASSEUR.

La proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre des Députés par MM. Aubriot et Levasseur et plusieurs autres députés s'inspire de conceptions grandioses (1). Elle a pour but d'après le titre même du projet de tendre « 1° à l'amortissement rapide et total des avances de la Banque de France à l'État, des bons et obligations de la défense nationale, des bons du trésor à trois, six et dix ans au moyen d'un prélèvement extraordinaire et unique sur les biens meubles et immeubles ; 2° à la suppression de la taxe sur le chiffre

1. *Doc. parl., chambre, sess. ord., 1924, pp. 955 et s., annexe n° 215.*

d'affaires, de la taxe de luxe et des impôts cédulaires sur le revenu... »

Il s'agit là d'un véritable prélèvement tel que nous l'avons défini. Les auteurs de la proposition ont eu, en effet, le désir d'obtenir par une seule et même opération à la fois la suppression d'une partie importante de la dette publique (1), et un allègement très sensible des impôts (2). « Les avantages que le pays retirerait de cette opération, nous dit-on, sont évidents ; la monnaie serait revalorisée, et cette revalorisation jointe à la disparition des impôts de consommation assurerait la diminution du coût de la vie, mettrait ainsi le budget national à l'abri des revendications légitimes mais coûteuses des fonctionnaires et agents de l'Etat... » Les auteurs de ces projets ont donc essayé de réaliser le véritable prélèvement sur le capital tel qu'on peut le concevoir *théoriquement*, avec toutes ses conséquences sur l'économie nationale.

Que vaut ce projet ? C'est ce que nous verrons après avoir donné un aperçu rapide du mécanisme du système relativement au taux de la contribution, aux modes d'évaluation, aux procédés de perception et aux délais.

1. L'exposé des motifs parle de 200 milliards.

2. La réduction des impôts devrait s'effectuer, dans la pensée des auteurs de la proposition, de la manière suivante :

Ils pensaient pouvoir obtenir une diminution d'une partie de la dette telle que 5 à 6 milliards de francs, jusqu'alors affectés annuellement au service des arrérages se trouveraient libérés. Cela permettrait une diminution égale des impôts se répartissant de la manière suivante :

Impôt sur le chiffre d'affaires.....	3.015 millions
Taxe de luxe.....	14 —
Impôt cédulaire sur les bénéfices commerciaux et industriels.....	1.551 —
Impôt cédulaire sur les bénéfices agricoles.....	29 —
Impôts cédulaires sur les traitements et salaires....	220 —
Impôt cédulaire sur les professions non commerciales.	60 —
Total.....	4.902 millions

(Cf. *Exposé des motifs*, J. O., p. 955, col. 2).

Le prélèvement frappe durement la fortune : 15 % de la valeur des propriétés non bâties et 20 % de celle des propriétés bâties, du capital des valeurs mobilières, et des autres meubles corporels et incorporels. C'est là évidemment un taux qui se justifie par les bienfaits qu'on attend de l'opération ; c'est la possibilité donnée au pays « d'acheter par un sacrifice momentané et une fois fait, la sécurité fiscale et la valorisation de la monnaie », nous dit-on dans l'exposé des motifs.

Les procédés d'évaluation des biens ne sont pas indiqués dans la loi. On se contente de dire que « la déclaration du propriétaire est admise pour l'évaluation des biens » (art. 6). Si la déclaration n'est pas faite dans les trois mois qui suivent l'application du prélèvement, il est procédé à l'évaluation des propriétés immobilières comme pour l'impôt foncier, et pour les biens meubles comme en matière de succession. Il faut avouer que ce sont là des indications bien générales qu'il eût été bon de préciser car les procédés auxquels on se reporte sont loin de donner satisfaction au fisc et aux contribuables.

Les moyens de paiement sont assez largement admis ; aux termes de l'article 10, le paiement peut être fait non seulement en billets de Banque mais en obligations de la Défense Nationale, en bons du Trésor, en titres de rentes sur l'Etat et en obligations du Crédit National (art. 9). Mais des délais sont consentis aux propriétaires d'immeubles qui ne peuvent pas se procurer les disponibilités suffisantes pour solder entièrement le montant de la contribution : Ils ont le choix, ou de se libérer en 5 annuités, ou de s'acquitter en un seul versement. Dans ce dernier cas, le contribuable bénéficie d'une réduction de 20 % sur le montant des quatre dernières annuités (art. 7).

Pour faciliter la libération des propriétaires, le Crédit Foncier sera autorisé à faire des prêts remboursables en 5 ans

avec intérêts à 30 %, au moyen d'avances que lui fera la Banque de France.

Telle est dans ses grandes lignes, brièvement résumée du point de vue économique qui nous occupe, la proposition de loi déposée en 1924.

Ce projet contient quelques dispositions heureuses. On a vu notamment la nécessité d'étendre le nombre des moyens de paiements ; les billets de banque ne peuvent en effet suffire pour une telle opération, et il est nécessaire d'admettre, comme on l'a fait dans d'autres pays des titres ayant un caractère de sécurité absolue.

On a voulu aussi respecter le caractère de généralité que doit avoir un véritable prélèvement sur le capital ; le minimum imposable a été fixé très bas (à 5.000 fr.) de manière à atteindre un grand nombre de contribuables.

Ainsi le projet tient-il compte de la nécessité d'une opération rapide et importante.

Mais à côté de ces dispositions heureuses, des difficultés nombreuses subsistent, ou surgissent, que les auteurs de la proposition n'ont pas essayé d'aborder.

L'application d'un semblable plan fait naître immédiatement des problèmes administratifs et économiques difficiles à résoudre :

En abaissant le minimum imposable à 5.000 francs, on crée un nombre considérable d'assujettis ; comment l'Administration pourra-t-elle surveiller tous les contribuables, contrôler leurs déclarations, faire les poursuites nécessaires ? Il faudrait un personnel non seulement qualifié et entraîné (ce qui est impossible lorsqu'il s'agit d'un impôt nouveau qui doit être levé rapidement) mais encore très nombreux : l'Administration des finances ne peut assumer du jour au lendemain la charge d'un tel fardeau.

L'évaluation des biens est réglée sans beaucoup de péné-

tration, c'est cependant l'un des points les plus importants en matière de prélèvement.

Comment l'évaluation aura-t-elle lieu ? Comment déterminer la « valeur » des biens imposés ? Par le procédé de la comparaison ou par celui du coefficient ? Le projet est muet à ce sujet, et c'est dommage. En outre les procédés administratifs indiqués dans l'article 6 sont insuffisants : le système employé pour l'impôt foncier n'a pour but que de déterminer le revenu foncier et non la valeur du capital. La question que nous venons de poser reste donc sans réponse.

D'ailleurs il semble bien que les auteurs de la proposition se sont faits une idée bien fausse de la valeur des fortunes françaises. Comme le dit M. Germain-Martin, « ce projet part d'une estimation arbitraire qui fixe à 1.000 milliards la fortune de la France. Estimation à peu près impossible, car la valeur d'un bien est toute différente lorsque ce bien est en période d'utilisation, productif de richesses, ou qu'il est en période de liquidation, offert à des acquéreurs. L'ignorance économique met un épais bandeau sur les yeux de certains faiseurs de projets financiers » (1).

Les auteurs du projet n'ont pu échapper aux délais. Sans doute les ont-ils restreint aux seuls propriétaires immobiliers en croyant très sincèrement que peu de contribuables les utiliseront. C'est à notre avis, une grave erreur ; que des délais soient nécessaires, il est impossible de ne pas en convenir mais il est puéril de croire que ce système ne sera pas généralisé. En fait c'est la porte ouverte à la transformation de la loi, à son changement de caractère. Il suffit de se rendre compte de l'importance de la fortune immobilière, de la situation souvent précaire des propriétaires au lendemain de la guerre pour se convaincre que beaucoup d'entre eux seront

1. Germain Martin, *Les finances publiques de la France et la Fortune privée*, p. 318.

contraints de ne s'acquitter du prélèvement qu'au moyen du système des annuités.

Dès lors l'article 2 qui prévoit qu'à « partir du 1^{er} janvier de l'année qui suivra celle du prélèvement, la taxe sur le chiffre d'affaires, la taxe de luxe, et les impôts cédulaires sur le revenu seront supprimés » cache une dangereuse illusion : Les retards causés par les difficultés d'évaluation, de perception, par l'octroi de délais seront trop nombreux pour que le produit de la partie déjà perçue sur le montant du prélèvement puisse permettre de tels dégrèvements. En fait pendant plusieurs années le prélèvement ne peut manquer de fonctionner à côté des impôts normaux en se superposant à eux.

Une autre difficulté, très grave elle aussi, nous paraît être cachée par l'article 9. Cet article prévoit que pour faciliter la libération des propriétaires fonciers, des avances remboursables en 3 ans pourront être consenties par le Crédit Foncier. L'intérêt ne sera que de 3 % (calculé de manière à laisser 2 % au Crédit Foncier, et 1 % pour la Banque de France). Mais comme le Crédit foncier ne peut, par hypothèse, faire appel au public par l'emprunt dans une période de troubles et de restrictions, l'exposé des motifs indique un autre procédé : Les premiers produits du prélèvement seront affectés à la réduction des avances de la Banque de France à l'Etat ; mais la banque ne retirera pas définitivement les billets remboursés de la circulation ; elle fera « par l'intermédiaire du Crédit Foncier des avances aux propriétaires de biens immobiliers qui n'auraient pas les disponibilités suffisantes pour s'acquitter des sommes dues par eux ». Quelques précisions sont ici nécessaires : en effet, ou bien les prêts effectués seront limités au montant des avances remboursées de la Banque de France, c'est-à-dire à une somme qui ne pourra jamais dépasser le montant de ces avances soit

22 milliards (1) et les prêts ainsi dispensés ne satisferont qu'un petit nombre de demandes, obligeant les contribuables intéressés à réaliser effectivement une partie de leur fortune pour se libérer ; ou le Crédit Foncier et la Banque de France consentiront à satisfaire les demandes de prêts et une inflation se produira fatalement.

De quelque manière qu'on étudie l'application de ces dispositions, qui font illusion au premier examen, on entrevoit de graves difficultés : le prélèvement sera inopérant ou il sera néfaste pour l'économie nationale.

C'est pourquoi nous pensons que, sans méconnaître l'effort d'invention que comportent de telles propositions de lois, il faut bien dire toute la part d'illusion dont elles sont remplies. Elles ne peuvent manquer de se heurter à des impossibilités de réalisation qui en changent complètement le caractère, et qui font que ces projets ne peuvent répondre à des espérances nées trop tôt comme des espoirs sans lendemains.

II. — LA PROPOSITION DE LOI SOCIALISTE.

Dès 1920, le parti Socialiste français déposait une proposition de loi, établissant un simple impôt de statistique sur le capital en vue de procéder au recensement des fortunes, opération indispensable pour obtenir le succès d'un prélèvement sur le capital, et de préparer de longue main la répression des fraudes et des dissimulations (2).

Ce premier projet prévoyait un prélèvement personnel et progressif, s'écartant peu des systèmes dont l'expérience commençait en divers pays de l'Europe centrale.

1. En 1924.

2. Projet de loi déposé sur le bureau de la chambre dans la séance du 20 janvier 1920. *Déb. parl., Chambre*, 1920, n° 197.

Dès le début de la ^{xiii}^e législature, le parti socialiste cherche à concrétiser son projet de prélèvement et dans une lettre adressée le 25 mars 1925 à M. Herriot, M. Léon Blum montre l'urgence de procéder à une « opération sur les capitaux ».

Une proposition de loi est déposée en ce sens par le parti socialiste sur le bureau de la Chambre le 7 avril 1925 (1), dans le but « d'établir une contribution exceptionnelle et unique sur les capitaux en vue d'assainir la trésorerie et de stabiliser la monnaie... ». Les auteurs de la proposition insistent sur le caractère financier de l'opération : il ne s'agit pas pour eux d'essayer un commencement de socialisation ; les termes mêmes du projet, le taux et les délais de la contribution ne laissent aucun doute à ce sujet. Le taux du prélèvement sera en effet « assez modéré pour ne pas perdre son véritable caractère, mais assez élevé pour délivrer en une fois l'Etat, le trésor, et le pays lui-même des embarras qui les oppressent, car une telle opération ne se recommence pas... ».

Il ne s'agit pas d'engager, comme en Suisse, des dépenses nouvelles. « Le produit intégral du prélèvement, est-il encore dit dans l'exposé des motifs, serait remis à la caisse d'amortissement, sauf remboursement à la banque d'une partie des billets et mise en réserve de quelques milliards pour prêt aux communes à très faibles intérêts, en vue de constructions d'habitations. »

Abordons maintenant l'essentiel des dispositions qui nous intéressent du point de vue économique.

a) Aux termes de l'article 2 de la proposition, le prélèvement a un *taux* variable suivant les biens frappés. La loi pré-

1. *Doc. parl., Chambre, session ordinaire, 1^{re} séance du 7 avril 1925, J. O., p. 626 et s., annexe n° 1529.*

voit plusieurs catégories qui sont autant de cellules distinctes.

1^o *Les propriétés bâties ou non bâties* sont frappées d'une taxe de 10 % de la valeur réelle « établie au moment de la libération par le propriétaire ou de la mutation ».

Comme la libération du contribuable peut avoir lieu fort longtemps (comme nous allons le voir) après l'entrée en vigueur de la loi, la différence entre cette valeur réelle et celle déterminée au moment de l'application de la loi constituera une plus-value imposable (1). La loi la taxe plus lourdement : la plus-value sera frappée d'une contribution de 20 %.

2^o *Les sociétés Françaises* sont taxées à 10 % de l'actif net résultant du dernier bilan. Une surtaxe de 15 % est prévue et frappe les sociétés constituées antérieurement au 1^{er} janvier 1915 et sera perçue sur l'accroissement d'actif depuis cette dernière date.

3^o *Les obligations françaises* sont frappées d'un impôt de 10 %, d'une manière uniforme.

4^o Une disposition ingénieuse est prévue pour les *rentes sur l'Etat* : celles-ci seront échangées contre des titres portant un intérêt uniforme de 5 % *or.* On voit dans cette disposition un double avantage : d'une part, le trésor réduit les arrérages consacrés aux dettes en supprimant les emprunts émis à 6 % et ceux qui ont été offerts au public à un taux d'émission tellement inférieur au pair qu'ils produisent en réalité un intérêt supérieur à 5 % ; d'autre part, les particuliers, moyennant un sacrifice sont garantis contre les fluctuations futures de la monnaie (2).

1. Ou une moins-value. La loi ne semble pas avoir prévu ce cas qui cependant pourrait se produire lors d'une stabilisation après déflation et baisse des prix comme les auteurs de cette proposition de loi l'ont admis.

2. Ces deux avantages paraissent cependant quelque peu contra-

L'échange des rentes anciennes devra s'effectuer « d'une part sur la base des cours moyens pratiqués dans le trimestre précédent sur le dollar ; d'autre part, sur la moyenne du cours du jour et du taux d'émission ».

5° *Les entreprises commerciales et industrielles* n'existant pas sous la forme de sociétés sont frappées d'une contribution de 10 % sur l'actif net tel qu'il est déterminé par le dernier bilan. Une taxe sur la plus-value est encore prévue et comme dans le cas d'immeubles, elle est fixée à 20 %.

6° Le prélèvement frappe également les *meubles meublants* et les *capitaux somptuaires* (bijoux, collections, etc...) mais il n'atteint que l'ensemble des biens portés dans une assurance pour une évaluation totale supérieure à 30.000 francs.

7° *Les créances*, et les comptes courants sont atteints d'un impôt de 10 %.

Les billets de 100 francs et d'une valeur supérieure à 100 francs seront *estampillés*, et à cette occasion une retenue égale au dixième sera effectuée.

8° Les Bons du Trésor et les Bons de la Défense Nationale à un an ou d'une durée inférieure à un an seront frappés d'un impôt de 10%. Il en sera de même pour les valeurs étrangères.

De nombreuses exonérations sont prévues : aux termes de l'article 3, les dépôts de caisse d'épargne, les rentes viagères, les pensions de toute nature, les capitaux assurés sur la vie jusqu'à concurrence de 50.000 francs sont exemptés de la contribution. Il en est de même des immeubles bâtis ou non, des capitaux d'exploitation industrielle, commerciale,

dictoires. D'un côté, l'avantage de l'Etat est certain s'il y a stabilisation ou revalorisation et dans ce cas, les porteurs auront fait un lourd sacrifice. D'autre côté, l'avantage des porteurs est évident en cas de hausse du change et des prix puisque la clause *or* les garantit, mais c'est pour l'Etat un tribut sans cesse plus onéreux.

agricole (appartenant à des propriétaires ou exploitants) dont la valeur est inférieure à 100.000 francs, si le contribuable n'est pas imposé à l'impôt global sur le revenu.

Les porteurs de rentes, de bons et obligations du Trésor et du Crédit National, s'ils ne sont pas frappés par l'impôt global sur le revenu peuvent ou bien accepter la conversion de leurs titres en Rentes 5% *or* ou bien conserver les titres originaux en les faisant mettre au nominatif, ou bien enfin demander la conversion en rentes viagères.

Les porteurs de valeurs mobilières, non soumis à l'impôt général sur le revenu, ont la faculté, après déclaration sous serment des titres possédés par eux, d'obtenir le remboursement « d'une somme égale au 1/10 du cours moyen de ces titres pendant le trimestre qui précédera la mise en application de la présente loi, à la condition toutefois que leurs titres soient mis au nominatif ou à ordre. Ce remboursement sera opéré en titres de la rente nouvelle 5 % *or*, nominatifs et inaliénables ».

Les salariés et employés de toute nature pourront faire estampiller les billets sans aucune retenue sous la double condition : 1° de se limiter à une somme égale à deux mois de salaire et 2° d'avoir un traitement mensuel inférieur à 1.000 francs.

b) En ce qui concerne les *modes de paiement et les délais* il semble qu'on ait profité des expériences qui ont eu lieu en Europe depuis 1918 ; les auteurs de la proposition se sont en effet efforcés de multiplier les instruments de paiement.

D'après l'article 7, on admet avec les espèces, les bons de la Défense Nationale et les Bons du Trésor, les valeurs à court terme du Trésor et du Crédit National, les obligations du Crédit National, les titres de rentes françaises perpétuelles pour leur valeur au pair, les titres d'annuités de dommages de guerre non cédés et restés en la possession du titulaire.

Enfin les traites d'un an au plus sont acceptées aussi, si elle sont revêtues de trois signatures et visées par la Banque de France. Les titres de Rente 5 % or que le projet veut substituer aux anciennes rentes sont également reçus en paiement du prélèvement.

Les *délais* de paiement varient suivant les différentes catégories de biens. En règle générale le paiement n'est pas exigé mais il est encouragé. Un escompte dont le taux sera fixé par arrêté du ministre des finances sera accordé aux contribuables qui se seront libérés par anticipation.

La contribution sur les propriétés bâties et non bâties sera acquittée au moyen de certificats fonciers qui seront remis à la Caisse d'amortissement.

Les sociétés françaises devront créer des obligations hypothécaires qui seront remises à la Caisse d'Amortissement. Ces obligations seront inaliénables ; seules les sociétés intéressées auront la faculté de les racheter.

Les obligations françaises seront réduites du montant de la contribution et il sera créé au profit de la caisse d'amortissement des obligations pour une somme égale au montant de la réduction. Pour les bons du Trésor et de la Défense Nationale, les 10 % seront perçus au moment de leur remboursement.

Cependant le spectre de la dette flottante a inquiété les rédacteurs de la proposition : ils se sont efforcés d'encourager le renouvellement des bons du Trésor et ceux de la Défense Nationale ; à cet effet, l'article 9 prévoit que les bons échus avant le 30 juin 1926 et renouvelés pour six mois au moins ne seront passibles que d'une retenue de 6 % s'ils sont par la suite présentés au remboursement ; la retenue est réduite à 3 % s'ils sont renouvelés pour un an au moins ; elle est même complètement supprimée au troisième renouvellement pour un an au moins.

Pour les entreprises commerciales qui ne sont pas en

société, pour les créances, comptes courants, aucun mode de libération n'est imposé. Le paiement de la contribution se fera en 10 annuités sans intérêts.

Les meubles meublants et les capitaux somptuaires sont soumis à un système assez complexe : leurs propriétaires ont la faculté ou de se libérer en 3 annuités sans intérêts ou de se libérer en *dix* annuités ; dans ce dernier cas, la libération sera faite par l'entremise de l'assureur qui perçoit à cet effet une prime supplémentaire de 1 %.

L'impôt sur les capitaux mobiliers sera acquitté en 10 ans sans intérêt. La contribution sur les valeurs étrangères et les avoirs à l'étranger sera perçue en 5 annuités avec intérêts au taux de l'escompte de la Banque de France ; ces annuités seront affectées à un compte spécial de la Caisse d'Amortissement et destinées au paiement des engagements de l'Etat français à l'Etranger.

On le voit, le rôle de la Caisse d'Amortissement est considérable ; c'est en réalité une caisse de gestion des valeurs et bons remis en paiement. Mais ce système a le grave défaut de ne pas donner de ressources immédiates et par là même de retarder l'amortissement de la dette. Aussi les auteurs de la proposition ont-ils essayé de tourner la difficulté en autorisant la caisse à émettre des bons hypothécaires à 5 ans gagés par des certificats fonciers, par les obligations hypothécaires émises par les sociétés françaises pour le paiement de la contribution, et par les certificats des obligations représentant la contribution des valeurs mobilières. Ces bons pourront être émis, aux termes de l'article 5, pour un montant égal à 80 % de ces titres et produiront des intérêts au taux de 4 %. Il pourront être souscrits en espèces, en bons de la Défense Nationale, ou en bons du Trésor encore en circulation (1).

1. On doit noter le caractère de ces bons dits hypothécaires qui

Telles sont les dispositions essentielles du projet déposé sur le bureau de la chambre en 1925. Il est intéressant, maintenant, de l'examiner de plus près aux points de vue financier et économique.

Avant tout, une remarque s'impose, ce prélèvement se distingue profondément des systèmes proposés à l'étranger par les deux caractères suivants : réalité et proportionnalité.

Au lieu d'un prélèvement établi sur la fortune du citoyen, sur l'ensemble de son patrimoine, on écarte la considération de la personne du contribuable pour s'en tenir aux différents biens considérés *ut singuli*, sous des cédules distinctes auxquelles sont attachés des taux et des modes de libération particuliers.

A ce premier caractère il faut ajouter que la considération des facultés, des moyens économiques du contribuable devient impossible faute de pouvoir rassembler les éléments épars de la fortune ; à l'impôt progressif se substitue l'impôt proportionnel. Ce système n'avait pour ainsi dire pas été proposé jusqu'alors en Europe ; seul le prélèvement décrété par le ministre de Hegedüs en Hongrie dans des conditions particulières ressemblait au prélèvement des socialistes français. C'est d'ailleurs pour le même motif pratique que le projet de 1925 revêt cette forme : un impôt personnel et progressif exige une longue préparation, un véritable cadastre des fortunes. Ce fut là une grosse difficulté pour l'impôt global sur le revenu qui, même maintenant, ne donne pas un tableau complet des revenus taxables. Comme on ne pouvait songer à établir, préalablement à la contribution, un réseau fiscal compliqué, on s'est résolu à adopter un système condamnable au point de vue social mais d'une réalisation administrative moins complexe que le système à base de progressivité.

ne sont que partiellement garantis par une hypothèque ; ils ne sont gagés que par un nantissement des plus aléatoires.

Du point de vue économique et financier ce projet mérite quelques remarques. Il n'est pas impossible, en effet, bien qu'aucune application pratique ne l'ait suivi et expérimenté, d'en voir quelques-unes de ses conséquences financières et économiques.

Ayant pour but d'amortir la dette intérieure, quel en sera le rendement ? C'est là le véritable problème.

Une réponse précise est évidemment impossible ; mais des indices permettent de poser quelques jalons. On ne peut manquer d'être frappé, par exemple, par le nombre considérable d'exemptions que contient le projet. L'article trois, notamment renferme des dérogations si importantes que le rendement s'en ressentira gravement. Tout cela permet peut-être d'éviter des difficultés administratives fort nombreuses, mais supprime aussi une notable partie des recettes : on ne peut chiffrer la perte résultant de ces dispositions. Seule une approximation peut être faite dans des termes très larges.

Nous ne possédons pas en France un impôt annuel sur le capital comme en Allemagne. Seules les statistiques de l'Administration des finances en matière de successions peuvent nous être de quelques secours sous les deux réserves suivantes : en premier lieu, elles ne donnent pas un cadastre des fortunes puisqu'elles ne contiennent que celles qui ont fait dans l'année l'objet d'une mutation par décès ; en second lieu, elles ne comprennent que les biens réellement déclarés ; une certaine catégorie y échappe dans une proportion qu'il est impossible de préciser mais qui doit être assez importante : les valeurs mobilières. Sous ces deux réserves nous pouvons les utiliser.

Deux méthodes nous conduisent à trouver une base de comparaison avec le prélèvement sur le capital.

a) Nous pouvons considérer, en effet, que la déclaration annuelle représente une partie des fortunes imposables au

prélèvement sur le capital. En admettant que toutes les fortunes changent de mains en une génération, l'ensemble des déclarations faites au fisc permettra de connaître le montant des fortunes qui raisonnablement doivent être frappées par la contribution extraordinaire. Seules les personnes morales ne seront pas comprises dans cette évaluation.

D'autre part, un travail analogue pourra porter sur la discrimination des fortunes et notamment sur celles qui, selon toute vraisemblance ne peuvent pas être atteintes par un prélèvement tel qu'il vient d'être défini.

On aura ainsi une idée de l'importance de certaines exonérations contenues dans le projet.

Pour l'époque actuelle, il nous semble impossible de prendre pour base une si longue période ; il en est de même d'une courte période de 2 ou 3 années. Il entre, en effet, en jeu une question de pouvoir d'achat de la monnaie, et le procédé décrit ne peut avoir quelque valeur que si pendant la période choisie le niveau général des prix a été sensiblement constant.

b) Nous en sommes réduits à prendre pour base une seule statistique et à calculer seulement un pourcentage au lieu de rechercher des chiffres absolus.

Le nombre des successions déclarées en 1925 s'est élevé à 385.943 (1), et le montant des capitaux déclarés s'élève à un total de 9.881.533.334 francs (2).

Si nous considérons le nombre de déclarations souscrites pour un actif ne dépassant pas 100.000 francs, nous constatons qu'il atteint 370.657, c'est dire que 96,1 % des déclarations portent sur des fortunes inférieures à 100.000 francs.

1. C'est un chiffre normal ; la moyenne des années 1903, 1904, 1905 et 1907 est de 388.556 (d'après J. Séailles, *La répartition des fortunes d'après les statistiques successorales en France*. Thèse Paris, 1909).

2. V. tableau des successions d'après leur importance dans *Bull. stat. et lég. comp.*, juillet 1927, p. 67.

Quant au montant des fortunes inférieures à 100 000 francs, il est pour 1925 de 4.105.087.378 francs représentant 42 % environ de l'ensemble des capitaux déclarés.

Sans doute, ces données ne sont-elles que partielles mais l'annuité successorale offre trop de régularité d'une année à l'autre pour être la source de profondes erreurs.

Nous n'avons considéré que les fortunes supérieures à 100.000 francs. En fait l'exonération prévue par le projet socialiste est beaucoup plus large, ce sont les biens d'une valeur inférieure à 100.000 francs qui sont exonérés à condition que le contribuable ne soit pas imposé à l'impôt général sur le revenu. Or ces biens peuvent dépendre de fortunes d'un chiffre bien supérieur : 200.000 francs et même 250.000 francs, sans que le contribuable soit frappé par l'impôt général sur le revenu ; il est même certain que les fortunes assujetties à cet impôt sont pour la plupart d'une valeur supérieure à 250.000 francs.

Si nous considérons maintenant les statistiques en nombre et en valeur des fortunes déclarées, à cause de décès, inférieures à 250.000 francs, nous remarquons que leur nombre atteint 380.710 en 1925, soit 98,7 % des déclarations pour une valeur de 5.578,9 millions représentent 56,12 % du capital total déclaré.

Cet aperçu permet de mesurer l'importance de dégrèvement accordé trop largement dans le projet socialiste.

Une seconde critique d'ordre financier s'impose encore : Le prélèvement proposé est insuffisant non seulement en lui-même, d'une manière absolue, mais en comparaison des buts proposés : remboursements à la Banque, diminution de la dette flottante et de la dette à long terme. A l'époque où cette proposition de loi était déposée sur le bureau de la Chambre, les avances de la Banque étaient de l'ordre de 30 milliards, et la dette flottante de 50 milliards. Quel remède, quel simple

soulagement peut dès lors apporter un prélèvement d'un aussi faible rendement, réparti sur un grand nombre d'années?

Les longs délais sont néfastes aux prélèvements. Comment veut-on qu'une contribution qui rapporte environ 1 milliard à 1.500 millions par an pendant 10 ans ait une *influence économique* dans le sens de la déflation des prix, dans un pays dont la circulation monétaire était en 1925 de l'ordre de 45 milliards et qui supportait 30 milliards d'impôts par an?

Un prélèvement ne peut faire baisser les prix que si son action est suffisamment énergique. Or, il est de toute évidence que la contribution que nous étudions ne peut remplir ce but. Que peut bien faire une action annuelle de l'ordre de 1 milliard sur les revenus d'un pays qui sont évalués à 130 milliards environ à l'époque de la proposition de loi (1). Quelle peut être l'action du remboursement annuel de 1.500 millions à la Banque, en admettant que l'état de la circulation monétaire permette ce remboursement?

Ainsi ce prélèvement de 10 % est insuffisant. C'est aussi l'opinion de M. Harold G. Moulton. Devant les exonérations à la base d'autant plus importantes que la majorité des fortunes françaises est de moyenne et de petite grandeur, seul un fardeau écrasant avec un taux de l'ordre de 45 à 50 % pourrait peut-être atteindre le but proposé (2). C'est assez dire l'inutilité et l'absurdité d'un prélèvement dans ces conditions.

A l'époque où le Parti socialiste dépose son projet de loi, le déficit budgétaire est considérable, il est de l'ordre de 2 milliards 300 millions (3). Il eût fallu alors une opération

1. Cf. *Revue Pol. et Parl.*, 10 octobre 1925.

2. Moulton et Lewis, *Les dettes interalliées*, p. 184.

3. Rapport de M. Lamoureux, *J.O.* du 19 novembre 1925.

capable de rembourser 50 à 60 milliards de la dette intérieure pour obtenir la suppression des dépenses budgétaires correspondantes. Le projet socialiste était inapte à ce but.

D'autres critiques ont été présentées :

M. Truchy fait remarquer l'inégalité de taux entre les cédules. Il souligne le caractère injuste de la surtaxe perçue sur un accroissement de capital qui sera dans bien des cas purement nominal, en raison de la dépréciation monétaire. Mais ce qui est plus grave, c'est l'antagonisme économique que renferme certaines dispositions du projet. L'article 2 ordonne l'échange des « rentes perpétuelles et amortissables sur l'Etat émises depuis 1915 » contre des titres nominatifs ou à ordre d'un type de rente 5 % or émis au pair. Bien que le mot n'y soit pas, c'est là une conversion forcée, qui ne peut manquer de provoquer pour un certain temps, un discrédit certain de l'Etat. Et cependant l'article 5 prévoit une émission de bons ! Il est vrai que ces bons seront hypothécaires, mais M. Truchy fait observer que le gage n'a pas d'intérêt pour les emprunts intérieurs ; c'est la bonne foi de l'Etat qui importe (1) ! Comment comprendre cet appel au crédit au moment même où interviennent des dispositions qui l'ébranlent ?

Ainsi le prélèvement proposé en France ne semble-t-il pas si différent des réalisations obtenues à l'étranger depuis dix ans, bien que les auteurs de la proposition aient profité des expériences des autres pays.

Il est bien certain que cette contribution aurait été de peu d'utilité à l'époque où elle a été présentée. Comment aurait-elle pu équilibrer le budget, provoquer la déflation ou même simplement enrayer la hausse des prix et l'inflation à un

1. H. Truchy, *La proposition de prélèvement sur le capital présentée par le groupe parlementaire socialiste*, dans *Revue de Paris* 15 septembre 1926, p. 449.

moment où la monnaie commençait à « rouler à l'abîme » ? Même en temps normal un tel système ne pourrait diminuer sensiblement la dette et par voie de conséquence alléger la charge budgétaire et le fardeau des impôts.

CONCLUSION

On ne peut rien conclure des expériences faites, affirment certains. Il est certain qu'elles ont eu lieu dans des circonstances exceptionnelles et qu'il serait dangereux de généraliser. Il s'agit ici bien plutôt de présenter les caractères particuliers de ces opérations, d'en dresser le bilan.

I. — RÉSULTATS DES EXPÉRIENCES.

1^o *Financièrement*, l'application du prélèvement n'a pas donné de résultats satisfaisants.

En Allemagne, en Autriche, en Hongrie, en Pologne, les ressources du prélèvement ont été affectées au budget, contrairement aux véritables principes de la science des finances ; et ce qui est plus grave, nulle part, sauf en Pologne, pour la seconde Danina, ce procédé n'a permis d'équilibrer le budget.

En Tchécoslovaquie le but était moins financier que monétaire ; l'expérience a été très limitée ; les résultats n'ont représenté qu'une minime partie du capital imposé.

En Italie, la contribution a été incorporée dans les recettes annuelles et ainsi le prélèvement n'a pas rempli le but proposé : la réduction de la dette intérieure.

D'ailleurs, d'une manière générale, on peut dire que même *dans les pays qui ont fait une expérience du prélèvement dans des conditions normales, le rendement financier a été*

totalemeut insuffisant ; il n'y a eu nulle part une diminution de la dette publique.

2° *Économiquement*, deux constatations s'imposent :

a) Le prélèvement n'a pas donné les résultats attendus au point de vue des charges de la production : il n'y a pas eu de dégrèvements ni d'abaissement du taux des impôts.

Au contraire, partout le prélèvement s'est transformé en impôt renouvelable payé presque toujours entièrement sur les revenus. Son action s'est ajoutée à celle des impôts existants et il a ainsi perdu les vertus du véritable prélèvement, en ayant tous les défauts des impôts ordinaires.

b) Nulle part l'action du prélèvement ne s'est fait sentir sur les prix dans le sens de la baisse ; même s'il y a eu des mouvements des prix pendant l'application du prélèvement, ces variations s'expliquent normalement pour des motifs économiques, sans faire intervenir l'action de la contribution qui a toujours été très faible parce qu'elle a été répartie sur une longue période.

II. — POURQUOI CES ÉCHECS ?

Ils tiennent à plusieurs causes :

1° *A des causes indépendantes des systèmes de prélèvement, mais tenant à des circonstances économiques.* Dans tous les pays, sauf l'Italie, la Tchécoslovaquie et la Pologne (pour les deux *danina*), l'expérience a été faite en période d'instabilité monétaire. Dans ces moments, tous les impôts recouvrés en vertu de rôles établis ne sont d'aucun secours pour les finances publiques parce que leur montant est versé en monnaie dépréciée. Le prélèvement ressemble à ce point de vue aux impôts directs.

De ces expériences, il faut tirer cette conclusion *certaine et absolue* : *le prélèvement sur le capital ne doit pas être tenté dans les périodes d'instabilité monétaire.*

Et comme cette instabilité monétaire a le plus souvent sa source dans l'inflation, c'est-à-dire dans les emprunts répétés de l'Etat à la Banque pour combler les déficits budgétaires, il faut d'une manière plus générale *proscrire le prélèvement lorsque le budget n'est pas normalement équilibré.*

2° *Ces échecs tiennent également à des causes provenant de l'application même des systèmes.*

a) Des exemptions trop nombreuses ont nui au rendement. Les discussions parlementaires ont été en parties responsables (notamment en Allemagne et en Italie) des modifications profondes apportées aux projets primitifs.

b) Tous les systèmes ont été déformés par l'introduction de délais de paiements fort longs qui en ont changé complètement le caractère.

En outre des délais légaux, des délais de fait rendus nécessaires par suite de résistances économiques ont provoqué des retards considérables.

Par suite de ces difficultés, aucun pays n'a jamais pu réaliser un véritable prélèvement sur le capital.

III. — QUE CONCLURE ?

Doit-on dire que le prélèvement sur le capital est irréalisable ? Certains le contestent.

Faut-il penser que des solutions meilleures pourront être présentées en profitant de ces expériences ? Il ne le semble pas : les projets suisses et français ont été étudiés à la lumière de ces applications et cependant les dispositions principales sont entachées des mêmes défauts, générateurs de semblables défaillances.

Faut-il conclure, comme le faisait M. Soléri, qu'« aucun peuple sorti de la guerre ne peut percevoir rapidement l'impôt sur le capital » ? Faut-il donc avouer que le prélèvement

est impossible ? Mais alors il reste à expliquer pourquoi il ne peut être réalisé, et pourquoi il est transformé fatalement par suite de nécessités, qu'il reste à définir, en un impôt complémentaire et annuel, quand il n'est pas voué à l'échec immédiat et complet.

TROISIÈME PARTIE

LES DIFFICULTÉS QUE SOULÈVE LE PRÉLÈVEMENT

CHAPITRE PREMIER

LE PROBLÈME DE L'ÉVALUATION

Les difficultés que rencontre l'application du véritable prélèvement tel que nous l'avons défini tiennent pour une grande part aux problèmes que soulève l'évaluation des fortunes.

Ces difficultés sont en réalité de deux sortes :

Elles sont relatives en premier lieu à la complexité du recensement des fortunes et en second lieu à l'insuffisance de toute organisation administrative susceptible d'assurer la conduite à bonne fin d'une vaste opération sur les capitaux.

§ 1. — Complexité du recensement.

Cette difficulté tient à plusieurs causes :

1^o D'abord au nombre considérable de fortunes visées par l'opération : l'organisation d'un impôt annuel, d'un impôt cédulaire sur le revenu, par exemple, est déjà délicate ; celle qui a pour but un impôt global sur le revenu constitue un problème considérable. Mais tout autre est l'établissement d'un

prélèvement global : les difficultés deviennent immenses. Elles sont presque insurmontables dans des pays qui, comme la France, l'Italie, possèdent beaucoup de petites fortunes : si l'on veut alors que le prélèvement soit global, important et général, il faut n'admettre qu'un minimum d'exemptions et un maximum de contrôle et de recherches.

2° Mais ce contrôle, ces recherches des éléments qui composent les fortunes sont un gros travail pour l'Administration. Bien que tous les systèmes proposés soient basés sur les déclarations obligatoirement faites par les assujettis, il reste à l'administration une besogne de vérification.

Sans doute ces vérifications ne sont pas nécessairement faites sur le champ, avant tout travail de perception. Elles peuvent avoir lieu quelques années plus tard, comme cela se produit en matière de successions.

Cependant un tel retard est particulièrement critiquable lorsqu'il s'agit d'un prélèvement sur le capital. On ne peut prévoir à l'avance l'ampleur et le sens des erreurs. Des moins-values sont possibles et peuvent contribuer à réduire et ralentir l'effet de l'opération.

L'administration se trouve désarmée. Bien souvent même elle n'aura pas, lors du prélèvement, les moyens de contrôle, la possibilité de rapprocher certains faits, dont elle peut user dans le cas de mutation par décès (comme les actes de partage, de vente, et autres formalités qui révèlent l'existence et la composition des patrimoines).

Certains éléments mobiliers sont essentiellement fuyants et constituent un obstacle important à des vérifications rapides. Sans doute, la même difficulté existe-t-elle pour certaines opérations fiscales comme l'établissement de l'impôt sur les successions, mais elle devient considérable dans le cas d'un prélèvement par suite de l'ampleur même de l'opération.

3° Il faut tenir compte, aussi, de la difficulté de l'évalua-

tion de chacun des éléments de la fortune. Les déclarations, — il n'y a aucun doute à ce sujet — seront faites au plus bas. Aussi des litiges ne peuvent manquer de s'élever entre les assujettis et l'Administration.

Si on ne veut pas que le prélèvement perde son caractère et sa raison d'être, on doit le concevoir « avec un maximum de recherches, d'enquêtes, de discussions, et de procédures contentieuses... » (1). Toutes ces difficultés seront la source de de retards dans l'application de la contribution.

La complexité de la formation du cadastre des fortunes est grande. L'exemple de ce qui s'est passé en France pour l'établissement de l'impôt global sur le revenu est, à ce sujet, caractéristique. Institué par la loi de finances du 15 juillet 1914, l'impôt sur le revenu n'a été, pendant de longues années, que la source de déceptions ; et c'est seulement une dizaine d'années après sa première application qu'il a commencé à fournir au budget un appoint sérieux. Les expériences étrangères prouvent précisément qu'il en a été de même, dans tous les pays, en ce qui concerne le prélèvement sur le capital.

Aussi les partisans sérieux ont-ils demandé l'établissement préalable d'un impôt annuel sur le capital ; impôt de statistique très faible d'ailleurs puisqu'on ne vise pas le rendement mais la constitution d'un cadastre de fortunes. « Il faut... introduire immédiatement dans notre législation l'impôt annuel sur la possession du capital si l'on veut faire la conscription des fortunes au lendemain de la paix », disait, en 1917, M. Just Haristoy (2).

Le cadastre des fortunes a été établi dans certains pays,

1. Ingenbleeck, *Le problème de l'impôt sur le capital en Belgique*, *Rev. écon. inter.*, août 1920, p. 74.

2. Haristoy, *Finances d'après guerre et conscription des fortunes*, p. 99.

depuis fort longtemps. C'est ainsi que la Prusse l'a connu pour la première fois en 1893, le Danemark en 1903, la Hollande en 1914 (1).

L'Allemagne l'a généralisé par ses impôts annuels sur la fortune, ce qui a considérablement favorisé les opérations d'assiette du Reichnotopfer. Les autres pays ont été obligés d'établir un cadastre des fortunes en même temps que le prélèvement, et c'est ce qui explique en partie les retards que l'opération a connus et la déception que son rendement a provoquée (2).

§ 2. — Le problème administratif.

La seconde difficulté consiste dans le manque de personnel nécessaire pour appliquer dans un délai extrêmement court une contribution aussi générale et aussi importante.

Il faudrait créer le personnel administratif et surtout le former, ce qui est un problème qu'on ne résoud pas en quelques jours. Il reste le moyen le plus simple qui consiste à donner l'administration du prélèvement aux organismes déjà existants mais le danger est grand ; c'est au dire d'un spécialiste belge de la technique financière, provoquer « le sabotage de tous les impôts en cours d'organisation et l'échec absolu du nouveau » (3).

Les difficultés apparaissent considérables. « L'administration de la levée du capital, dit de son côté M. Elewyck, sera d'une extrême difficulté... Il faudra un personnel considérable pour venir à bout d'une tâche devant laquelle le gouvernement anglais a reculé. L'évaluation des fortunes, les réali-

1. Elewyck, *op. cit.*, p. 67.

2. Notamment en Italie et en Pologne pour les expériences faites dans des conditions normales.

3. Ingenbleeck, *art. cit.*, p. 71.

sations, la comptabilité des entrées et des réalisations, la tenue à jour des comptes en retard, les perceptions totales ou partielles, toute cette besogne si touffue, s'étendant sur le pays entier, jusqu'en ses coins les moins accessibles, mobilisera des milliers de fonctionnaires qu'il faudra tout d'abord former au métier fiscal. Je passe sous silence l'encombrement inextricable des rôles dans les tribunaux compétents devant lesquels comparaitront les assujettis... »

Nous ne pouvons insister sur ce côté du problème qui est plus technique qu'économique. Il était cependant nécessaire d'en préciser la portée : les lenteurs qui ont été signalées dans les pays où l'expérience s'est faite normalement, hors des perturbations monétaires, s'expliquent par les difficultés rencontrées dans l'application technique du prélèvement sur le capital.

Ces objections ne doivent, toutefois avoir dans notre pensée, qu'une portée limitée ; l'obstacle administratif n'est certainement pas absolu mais il suffit qu'il existe, et à ce sujet aucun doute n'est permis, pour rendre nécessaires des délais qui sont l'une des causes de l'échec du prélèvement dans tous les pays.

Aussi une distinction s'impose-t-elle.

Dans le pays où aucun impôt annuel n'est établi, et dans ceux où il ne fonctionne pas d'une manière satisfaisante, il est impossible de lever une contribution sur la fortune sans provoquer la nécessité des délais nuisibles au succès de l'opération.

Dans les pays où fonctionne un impôt annuel, l'application du prélèvement est relativement plus facile. Du moins, l'obstacle que nous signalons dans ces dernières pages disparaît-il. Tout ne dépend plus que des autres difficultés auxquelles nous arrivons.

CHAPITRE II

LE PROBLÈME DE LA PERCEPTION

C'est le deuxième obstacle à la réalisation rapide d'un prélèvement sur le capital. C'est l'obstacle le plus important, le seul, sommes-nous tentés de dire, qui compte.

Beaucoup de théoriciens ne semblent pas avoir reconnu l'importance de cette question. Ils n'y voient, trop souvent, qu'un problème semblable à ceux qui se posent ordinairement en matière d'impôts. Peut-être aussi faut-il attribuer cette négligence à ce fait que ces auteurs se sont souvent obstinés à ne pas distinguer le véritable prélèvement sur le capital de l'impôt annuel sur le capital. Quoi de plus important, cependant, que la perception ? Pour tout impôt nouveau, le problème est déjà délicat ; combien l'est-il davantage dans le cas du prélèvement ! La difficulté est alors d'obtenir des sommes considérables dans une période de temps très courte. Aussi le problème est-il difficile, quelques-uns disent impossible, à résoudre. Trois méthodes, cependant, ont été proposées :

- 1^o Les paiements en numéraires ;
 - 2^o Les paiements en nature ;
 - 3^o Les paiements basés sur des systèmes de crédit.
- Il reste à savoir ce que valent ces procédés.

SECTION I

LES PAIEMENTS EN NUMÉRAIRE

Il faut entendre sous cette expression, le procédé habituel, en le prenant dans un sens large. C'est ainsi qu'à côté de la monnaie métallique ou fiduciaire, il faut admettre les paiements effectués au moyen de procédés bancaires, comme les chèques, les virements, de même que les autres modes libératoires admis par les législations pour le paiement de certains impôts, tels que les bons du Trésor et les obligations du Trésor à court terme.

Il n'est pas besoin d'insister sur les difficultés que soulève le paiement de sommes considérables au moyen du numéraire seul.

Une première observation s'impose : le montant espéré d'un prélèvement sur le capital est si considérable qu'il doit dépasser le chiffre de la circulation monétaire, quelquefois même le chiffre total de tous les instruments jouant dans le pays un rôle monétaire plus ou moins caractérisé. Sans doute, les autres moyens de paiement que nous venons de signaler augmentent-ils de façon considérable le nombre des instruments de libération, mais on ne doit pas faire abstraction de la vie économique.

Il faut donc voir les répercussions de ces procédés aux deux points de vue de l'économie nationale, et de la situation individuelle du contribuable.

a) *Du point de vue de la collectivité*, le paiement du prélèvement absorbera une grande partie des moyens de libération qui se trouveront ainsi détournés de leur rôle normal.

Qu'en résultera-t-il ? Une diminution du pouvoir d'achat

individuel provoquant une baisse générale des prix ? Peut-être ? Mais qui ne voit la crise qui sera provoquée du fait de l'ampleur de l'opération ? Qui ne voit l'arrêt de la vie économique normal, l'arrêt des échanges, ou du moins une gêne considérable dans les transactions quotidiennes ?

Pour diminuer les conséquences néfastes du paiement en nature, il faudra organiser un système de crédit. Mais ici encore des difficultés surgissent : Comment ces ouvertures de crédit fonctionneront-elles sans des appels à l'Institut d'émission ? Qui ne voit alors apparaître le danger de l'inflation ? Dira-t-on que cette inflation n'en est pas une, bien qu'elle n'ait pas une destination commerciale ? Dira-t-on qu'elle est justifiée par la nécessité de procurer aux contribuables des instruments de paiement en vue de remplacer ceux qui ont été retirés de la circulation par le prélèvement et qui ont permis de rembourser à la Banque une partie de la dette de l'Etat ? Dira-t-on que ces billets émis, ou ces ouvertures de crédit disparaîtront après le prélèvement ? Ce serait raisonner d'une manière bien abstraite et négliger, une fois de plus, le facteur *temps*. On ne peut nier, en effet, que toutes ces opérations devront être échelonnées sur une certaine période — la perception du prélèvement ne se faisant pas à la même date que celle de l'ouverture de crédit ni à la même date que le remboursement des dettes publiques — et qu'ainsi il y aura effectivement pendant un certain temps gonflement de la circulation monétaire. Ceci demande quelques précisions :

La perception terminée, en effet, le circuit ne sera pas nécessairement fermé : les billets émis par la banque, ou les crédits ouverts par elle aux particuliers, ce qui est la même chose, reviendront peut-être à la Banque au titre du remboursement des avances de la Banque à l'Etat mais ceci n'est pas certain : deux hypothèses sont à prévoir :

1^o Ou le circuit se fera par le jeu du remboursement des avances de la Banque, et pour autant l'amortissement du reste de la dette publique n'aura pas fait un pas ;

2^o Ou le Trésor emploiera les sommes reçues au titre du prélèvement à rembourser la dette publique, et des moyens de paiement nouveaux seront remis en circulation et s'ajouteront à tous ceux qui existent. Dira-t-on que ces nouveaux billets seront annulés tôt ou tard lorsqu'ils reviendront à la Banque d'émission sous forme de remboursements des avances consenties aux particuliers ? C'est possible, mais on ne peut affirmer qu'ils reviendront rapidement et qu'ils n'auront pas une influence économique. Il est même probable que les contrats de prêts consentis aux particuliers pour leur permettre de s'acquitter de la contribution ne se dénoueront que lentement et que pendant un délai souvent très long l'Institut d'émission sera privé de ce moyen pour résorber une circulation trop importante. Il est impossible d'entrer dans un examen plus précis du problème : les éléments nous manquent mais il n'est pas exagéré de penser qu'une opération de cette ampleur sera grandement dommageable à l'économie nationale.

D'ailleurs qui ne voit les difficultés d'application et les résultats contradictoires auxquels tout le système est exposé : En effet, ou bien les banques garderont une consigne sévère et refuseront de prêter et il y aura non seulement restriction dans les demandes de marchandises et baisse des prix mais encore une véritable crise, une rupture d'équilibre causée par la brutalité et l'ampleur du prélèvement, ou bien les banques ouvriront des crédits et ce sera l'inflation, — une inflation dont on ne peut certifier qu'elle sera rapidement résorbée. Des deux côtés le mal est évident, immédiat, profond.

b) *Au point de vue individuel*, les difficultés que soulève la perception du prélèvement au moyen des seuls instru-

ments normaux de paiement ne sont pas moins pressantes.

Voici un contribuable auquel on demande de verser dans un court délai le huitième ou le dixième de sa fortune. Comment y arrivera-t-il ? Il se peut, sans doute, qu'il ait immédiatement la somme nécessaire sous la forme de billets, de crédits en banque, de bons du Trésor à court terme ; mais de l'avis de tous les théoriciens, un tel cas sera extrêmement rare. Il est au contraire normal qu'un contribuable ne puisse réunir tout le numéraire nécessaire à l'acquittement total et immédiat de la contribution. Aussi le contribuable sera-t-il obligé, dans la grande majorité des cas, d'avoir recours à l'un des deux moyens suivants : ou réaliser une partie de son patrimoine ou emprunter.

La vente d'une partie des biens meubles ou immeubles d'un contribuable peut être une mauvaise affaire pour lui, si elle a lieu dans une période où, pour employer l'expression courante, les « biens ne se vendent pas ». Dans ce cas, il y perdra ; il fera un sacrifice beaucoup plus grand que celui représenté par le montant de la contribution. Il n'est pas exagéré de penser que les biens se vendront « à vil prix ». La plupart des contribuables chercheront à se procurer les sommes nécessaires en vendant : ce sera l'effondrement des cours (1). Qui achètera, en effet, puisque par hypothèse tous les assujettis (c'est-à-dire tous ceux qui ont une fortune) chercheront à réaliser leurs biens ? C'est ici qu'apparaît le trouble profond causé par le prélèvement : *ou bien*, en effet, on ne trouvera pas d'acquéreur et la réalisation sera impossible, — et par suite impossible aussi la perception du prélèvement, — *ou bien*, on trouvera des acquéreurs mais ceux-ci ne pourront être que des étrangers, cherchant dans les pays économiquement troublés des biens pour les acquérir à vil

1. Ed. Giscard d'Estaing, *art. cit.*, p. 97.

prix (1), et cette solution sera grave pour l'économie nationale.

La seconde solution sera tout aussi néfaste. En effet à qui emprunter puisque par hypothèse tous ceux qui ont un *capital* sont assujettis à l'impôt. A qui s'adresseront alors le propriétaire, l'agriculteur, le commerçant ? A des sociétés immobilières prêtant avec garantie hypothécaire ? C'est probable (2). Mais les dangers sont considérables : ces sociétés ne pourront se procurer les sommes nécessaires au moyen d'emprunts publics, elles devront s'adresser directement ou indirectement à la Banque d'Emission, qui ne pourra rien refuser sans paralyser le jeu de l'opération. Nous devons ajouter, en outre, que beaucoup ne voient pas sans inquiétude l'important développement de ces sociétés immobilières, ayant des gages hypothécaires considérables, capables de jouer dans la vie économique un rôle de premier plan, un rôle dangereux pour la collectivité elle-même.

De leur côté, les industriels, les commerçants se tourneront vers les banques pour leur demander du crédit.

Ainsi de tous côtés la Banque d'émission sera sollicitée et une inflation sans caractère commercial en résultera.

Ainsi la vente des biens, ou l'emprunt conduiront aux pires difficultés, paralysant le mouvement économique normal : La première méthode entraînera une baisse considérable des biens, la seconde méthode déterminera une hausse du taux de l'intérêt dans des conditions imprévisibles.

Ces problèmes ne font plus, à l'heure actuelle, l'objet de contestations. M. Soleri en indiquait également les dangers :

1. Des « *chercheurs d'or* » comme on les a appelés. Les pays à monnaie avariée ont connu plus ou moins cette *turquification* économique.

2. Le contribuable n'ayant que des terres ou des immeubles, nous dit-on, devra s'adresser sous la forme d'un emprunt hypothécaire au Crédit Foncier qui fera à l'état l'avance de la contribution (Martel, *op. cit.*, p. 27).

« Si la perception, disait-il, devait être en argent liquide, comment penser à une aliénation simultanée de tant d'immeubles, ou de valeurs sans un écroulement des prix *qui aurait alors alourdi le poids de l'impôt* ? La mobilisation d'une partie de chaque fortune au moyen de crédit, d'inscriptions d'hypothèques ou de dépôts de titres n'aurait-elle pas déterminé une inflation qui aurait appauvri encore et écrasé définitivement le contribuable » (1).

SECTION II

LES PAIEMENTS EN NATURE

C'est le retour aux systèmes primitifs de la perception en nature de l'impôt.

Ce système a été, comme nous l'avons vu, adopté partiellement en Hongrie, et s'il a donné de médiocres résultats dans ce pays, on ne peut pas l'en accuser avec certitude, puisque dans ce pays les causes monétaires ont dominé le rythme de la vie économique.

Essentiellement, un prélèvement en nature doit porter sur chaque catégorie de biens, considérée comme indépendante du reste de la fortune du contribuable.

Une partie des immeubles sera donc remise à l'Etat et si la division est impossible, l'Etat restera co-propriétaire.

Il en sera de même des meubles avec cet avantage que l'opération sera facilitée par la nature même des biens.

Une partie des titres sera remise également et il en sera ainsi pour tous les éléments du patrimoine de l'assujetti. Des actions seront créées par les sociétés et remises en paiement à l'Etat.

Beaucoup d'esprits pensent que de cette manière l'opéra-

x. Soleri, *art. cit.*, p. 166.

tion ne peut amener aucune perturbation économique, puisque les instruments monétaires ne seront pas détournés de leur rôle essentiel.

Il se peut cependant, ainsi que nous allons le voir, qu'il en soit autrement.

Les avantages d'une perception en nature sont assez précieux.

Préconisé depuis longtemps par le socialiste autrichien Goldscheïd (1), il permettait dans la pensée de l'auteur de réaliser un commencement de *socialisme d'état*. L'idée de Goldscheïd était la suivante : au collectivisme de la dette nationale, doit correspondre un collectivisme équivalent de la fortune nationale, ce qui permettrait à l'état de jouer un rôle économique prépondérant en devenant le régulateur des salaires et des prix (2). En Allemagne, ce sont des considérations semblables qui ont amené la *social-démocratie* à voter le prélèvement. En Suisse, les socialistes qui s'étaient montrés hostiles à cette opération tant qu'ils n'y voyaient qu'un procédé financier et économique s'y sont rapidement ralliés quand ils ont aperçu la possibilité de réaliser une partie de leur idéal.

Que vaut la solution du point de vue financier ? Les recettes faites par ce procédé seront-elles utilisables ?

Le trésor recevra des bons qu'il avait émis et des titres de rentes créés depuis la guerre : il n'aura qu'à les annuler et la dette sera diminuée d'autant.

Il recevra des billets de banque et il pourra rembourser une partie de sa dette vis-à-vis de l'Institut d'émission ; mais que représenteront ces recettes en face de la dette publique ? Peut être la quinzième ou la vingtième partie, en admettant

1. Cf. *supra*, p. 40.

2. Badulesco, *Le prélèvement extraordinaire sur le capital en Allemagne*. Thèse, p. 37 note 4.

un prélèvement de 10 % ; et cela n'est pas absurbe puisque les exonérations, les titres et les billets détenus par des étrangers diminueront d'une façon très sensible les biens frappés par le prélèvement.

La plus grosse partie de la dette publique ne pourra être réduite, du moins immédiatement, par ce moyen. Quant aux autres biens réunis en paiement, ils ne pourront être réalisés par l'Etat sans provoquer un effondrement des cours, car les pouvoirs publics sont comme les particuliers à la merci des lois économiques. Le trésor devra donc conserver *en nature* les biens reçus : immeubles, bijoux, actions de sociétés, obligations nationales autres que les titres émis par l'Etat, valeurs étrangères, etc., .. seront gérés par lui en attendant les moments propices pour les réaliser par petites quantités.

D'autres dangers apparaissent. M. Soleri signale celui qu'il y a en créant « une nouvelle mainmorte, une propriété collective d'immeubles et de valeurs dont la liquidation ne pourrait être que difficile, coûteuse et longue en contradiction avec l'objet d'une mesure destinée à assurer à l'Etat des ressources extraordinaires, immédiates et considérables » (1).

Des services nouveaux seraient nécessaires car il faudrait prévoir une gestion considérable de biens de toute nature.

Cette solution serait supérieure économiquement au prélèvement en numéraire. On l'a cependant contesté : « Admettre le prélèvement en d'autres valeurs [que celles figurant sur une liste officielle], c'est imposer leur réalisation immédiate. Et s'il faut quand même réaliser, mieux vaut alors obliger les contribuables à se libérer en espèces — en leur consentant au besoin une certaine remise — et leur laisser le soin de liquider eux-mêmes leurs valeurs ; ils le feront tou-

1. Soleri, *art. cit.*, p. 166.

jours dans des conditions plus avantageuses que l'Etat (1). »

A notre avis, une distinction s'impose ; pour la réalisation des immeubles, il est possible que les particuliers soient plus aptes et mieux placés que des fonctionnaires de l'Etat pour profiter de circonstances favorables à une aliénation ; mais il semble que la situation des agents du Trésor est préférable pour la vente en bourse de valeurs mobilières : ils sauront mieux que les particuliers, éloignés des grands centres d'affaires, profiter des cours et estimer les éléments divers du marché.

Cette gestion étatiste conduit d'ailleurs au même inconvénient que la gestion individuelle : dans les deux cas, la réalisation des biens est remise à une époque éloignée ; des délais considérables sont nécessaires et le prélèvement perdant ainsi son véritable caractère se transforme en un impôt sur le capital, et pèse lourdement pendant de longues années sur l'économie nationale.

Ni l'un, ni l'autre de ces deux systèmes ne donne de solution acceptable pour la levée d'une contribution massive. D'ailleurs, s'il en est ainsi, c'est que le problème est tout autre qu'on ne l'avait vu au premier abord : dans les deux cas le facteur *temps* est prépondérant.

SECTION III

LES SYSTÈMES BASÉS SUR LE CRÉDIT

Tous ces systèmes sont basés sur cette idée qu'avec des combinaisons diverses, on peut établir le prélèvement sans se heurter aux difficultés que nous venons de signaler.

« Jamais, a dit M. Léon Blum, dans aucun moment de

1. Badulesco, *Le prélèvement sur le capital en Autriche*, R.S.L.F., 1921, p. 403.

l'histoire, le capital, par sa consistance, par la surabondance des moyens de paiement, par la proportion entre les valeurs mobilières et les autres valeurs ne s'est prêté aussi facilement à la saignée (1). » Et lui-même affirme que « toute la question est de savoir si, dans l'ensemble, des moyens de paiement suffisants existent ». Or cela n'est pas niable ; à l'époque où ces paroles furent prononcées, la fortune nationale (2) était d'environ 600 milliards et les effets publics et papiers fiduciaires en représentaient environ le tiers. Il était donc possible de réussir, par des moyens à étudier, une *saignée* de grande importance.

§ 1. — Le système de M. Sydney Arnold.

Les méthodes de paiement ont été développées avec précision par le député libéral anglais Sydney Arnold (3) et son système a été repris par M. Léon Blum dans le discours que nous venons de citer et par M. le professeur Jèze (4).

Les procédés présentés par M. Arnold méritent un sérieux examen, car ils constituent le premier effort précis, conçu avec une grande largeur de vues, pour obvier aux inconvénients des paiements en nature et en numéraire :

Avec le prélèvement en numéraire, aucune ressemblance ne peut être relevée ; M. Arnold pense même que la monnaie ne servirait pas beaucoup. C'est aussi l'avis d'un autre économiste anglais : « La grande majorité des contribuables,

1. Discours du 15 avril 1920, *J.O. Déb. parl. Chambre*, 1920, p. 988.

2. Ici encore reparait une confusion que nous avons signalée entre la fortune nationale, et l'ensemble des fortunes des particuliers.

3. Arnold, *A capital levy ; the problem of realisation and valuation* dans *The Economic Journal*, juin 1918, p. 157.

4. Gaston Jèze, *R.S.L.F.*, 1919, p. 194 et s.

dit le professeur Pigou, serait capable de s'acquitter sans procéder à aucune vente (1). »

Avec le paiement en nature, la différence est aussi grande ; Sydney Arnold ne l'admet que dans des cas biens déterminés et uniquement pour certaines valeurs mobilières.

I. — EXPOSÉ DU SYSTÈME

Les procédés de délibération ont été groupés par M. Arnold sous les quatre aspects suivants :

1^o Il faut poser comme principe que le prélèvement doit être fait en titres de guerre, et ceci dans le but de permettre l'annulation de ces titres, une fois ceux-là revenus aux mains de l'Etat. Des cours de reprise avantageux doivent être établis de manière à favoriser ce mode de paiement.

Mais tous les contribuables n'ont pas des titres d'emprunt de guerre en nombre suffisant pour leur permettre de s'acquitter par ce moyen de la totalité de la contribution, aussi :

2^o Le trésor devra accepter certaines valeurs présentant une sécurité à peu près semblable à celle des titres d'Etat. Des cours de reprises devront être établis de manière à assurer le maximum d'équité.

Ce moyen a été déjà employé, comme on ne manque pas de le noter, en Angleterre pendant la guerre : le gouvernement s'est ainsi procuré des valeurs étrangères qui lui ont permis d'obtenir le change dont il avait besoin sans provoquer une demande dangereuse de devises étrangères. Ce système a été également pratiqué par la France à la même époque.

Que va-t-on faire de ces titres ? N'est-on pas ici devant l'objection faite au prélèvement en nature ? Nullement, parce

1. *Art. cit.*, p. 150.

que M. Sydney Arnold ne prévoit pas la nécessité de réaliser ces valeurs. Un échange de ces titres contre des emprunts de guerre sera possible. Les particuliers, les banques, les sociétés industrielles possèdent, assure-t-il, des quantités considérables d'emprunts de guerre, dans une proportion supérieure à leurs besoins. Ils ont jadis fait des placements en considération de l'intérêt élevé servi par l'Etat ; or à l'heure actuelle il existe, dans l'industrie, des placements plus rémunérateurs. Les porteurs de rentes consentiront, dit M. Arnold, à l'échange ; il suffira de leur assurer une prime pour les encourager à tenter l'opération.

3^e Le crédit fait aux particuliers sera largement développé, mais ce qui caractérise le procédé de M. Arnold a trait à la nature de ce crédit. Il ne s'agit pas de demander aux banques des ressources liquides, puisque ce moyen conduit à l'inflation ; Les banques prêteront seulement les titres de rente qu'elles possèdent en grande quantité. Ces prêts seront évidemment faits avec des garanties réelles, hypothécaires ou autres. Ce mode de prêt sera recommandé — et peut-être même imposé — aux propriétaires d'immeubles ; quant aux industriels et aux commerçants ils pourront se procurer du crédit au moyen d'un autre mode de sûreté : l'aval du gouvernement.

Cependant ce système n'est pas à l'abri des objections : Beaucoup de personnes ne voudront probablement pas se mettre ainsi sous la tutelle des banques. Comment fera-t-on alors ? M. Sydney Arnold répond qu'il suffira d'un arrangement entre l'Etat et les banques pour protéger les emprunteurs (arrangement qui portera sur les différentes catégories de sûretés et sur le taux de l'intérêt variable suivant la qualité de la sûreté proposée) de manière à assurer des conditions de crédit avantageuses et faciles.

Tous les contribuables, cependant, ne pourront se libérer

par les procédés qui viennent d'être indiqués : pour certains industriels et commerçants, des adoucissements seront apportés à la rigueur de ces dispositions : le prélèvement sera payé sur leurs revenus au moyen de versements partiels ; M. Arnold propose même de remplacer, dans certains cas, le prélèvement par un impôt spécial sur le revenu pour les contribuables qui ne pourront s'acquitter de la contribution et qui justifieront de cette impossibilité.

Des délais sont inévitables : M. Sydney Arnold prévoit un échelonnement de *trois ans* par paiements semestriels (1) de manière à ce que rien ne soit préjudiciable au commerce et à l'industrie.

4^o Enfin des paiements en monnaie sont possibles s'ils ne sont faits que pour des petites sommes. D'ailleurs, on nous affirme qu'ils seront peu nombreux (2), car les avantages des autres procédés seront tels que les contribuables rechercheront plutôt les titres permettant une libération conforme au principe de la loi.

Il est possible toutefois que certains contribuables s'obstinent à réaliser des valeurs, mais M. Sydney Arnold ne croit pas que ce mouvement puisse être assez important pour amener un effondrement des cours. Il y aura des acheteurs, nous dit-il ; ce seront les banques, les sociétés anonymes, les particuliers qui, recevant le montant du remboursement de leurs titres de rentes, chercheront des placements et prendront ainsi la place de ceux qui voudront réaliser.

II. — CRITIQUE DU SYSTÈME.

Ce système a été complété dans quelques-uns de ses détails par diverses études, mais l'armature essentielle n'a pas

1. Sydney Arnold, *art. cit.*, p. 161.

2. « Not very much would be done in this way... » (Sydney Arnold, *art. cit.*, p. 162).

changé ; ce sont ces grandes lignes qu'il nous faut maintenant critiquer.

Le système du député anglais est d'ailleurs ingénieux. Aussi beaucoup de détracteurs du prélèvement feraient-ils bien d'examiner un procédé qu'ils n'ont, pour la plupart, pas soupçonné. Toute leur argumentation est basée sur la nécessité du paiement en numéraire, qui oblige à réaliser, et ils remportent un facile succès en mettant en relief le danger d'un pareil procédé. Aussi les partisans du prélèvement ne manquent-ils pas de relever « l'objection d'ignorant » qui parle de « dépréciation soudaine des valeurs, de panique et de banqueroute ». Il n'y a rien, dit de son côté M. Sydney Webb, dans la proposition du *Labour Party* (proposition qui s'inspire des quatre points du système Arnold) qui force un propriétaire à réaliser s'il ne le veut pas (1).

Les critiques auxquelles est exposé le système Arnold sont d'un autre ordre d'idées ; elles peuvent être groupées sous les trois propositions suivantes :

1° Le paiement en titres de guerre doit rencontrer en pratique des difficultés sérieuses ;

2° L'organisation du crédit sera délicate ;

3° Le paiement en numéraire sera plus fréquent que ne le pense M. Arnold.

Nous allons les examiner en détail.

PREMIER POINT. — Toute la difficulté du système Arnold réside dans le point de savoir comment on peut arriver à rendre pratique et efficace le paiement en titres de guerre.

Immédiatement nous nous trouvons devant deux catégories de contribuables, essentiellement différentes : ceux qui ont des titres de guerre en quantité suffisante pour s'acquitter de

1. Sydney Webb, *art. cit.*, dans *The Manchester Guardian*, 27 juillet 1922, p. 272, col. 2.

leur contribution et ceux qui n'en ont pas ou qui n'en ont que dans une proportion insuffisante.

I. — *Ceux qui ont des titres d'emprunt de guerre* effectueront par ce moyen le paiement de leur contribution.

Est-ce bien certain ? Les porteurs n'effectueront le paiement en titres de guerre que s'ils y trouvent un véritable intérêt. Y auront-ils intérêt ? Telle est la question qui se pose. Evidemment, là encore, il est impossible de formuler une réponse générale ; l'attitude des porteurs sera commandée par de nombreux facteurs pour la plupart imprévisibles.

Quoi qu'il en soit, on peut, en s'en tenant à des principes généraux, noter que les porteurs feront le paiement en titres à la fois :

1° Si leur intérêt immédiat leur commande de le faire ;

2° Si leur intérêt futur ne leur commande pas de conserver leurs titres.

a) Leur intérêt immédiat leur commande-t-il de payer avec des titres d'emprunts de guerre ?

Oui, répond M. Sydney Arnold, pour les motifs suivants :

Que feront, en effet, les porteurs ? Ils remettront leurs titres de rentes non pas sur la base des cours pratiqués en bourse, ils y perdraient trop, — ayant presque tous acheté leurs titres à des cours plus élevés (1), — mais au pair. L'état leur reprendra leurs titres au taux de remboursement. Leur avantage sera donc indiscutable.

A cet argument nous n'avons rien à dire : le porteur y trouvera certainement un avantage immédiat. Mais le Trésor public ne consent-il pas un sacrifice véritable en anticipant ainsi sur le délai de remboursement ?

b) Si l'intérêt immédiat des porteurs leur commande de payer en titres de rente de guerre, en est-il de même de

1. Avant la crise financière.

leur intérêt à venir bien compris. Nous ne le croyons pas. Nous pensons, au contraire, que beaucoup se tiendront le raisonnement suivant qui nous semble théoriquement exact :

Quel est le but du prélèvement ? La restauration des finances de l'Etat par l'amortissement d'une notable partie de la dette publique. Or cette restauration se traduira tôt ou tard par une meilleure tenue en bourse des cours des Rentes. Dans ce cas, il vaut mieux « attendre des jours meilleurs » et profiter ainsi de sérieuses plus values.

Il convient de le noter, ce raisonnement ne s'applique pas avec une force égale à tous les porteurs de rente. Mais il y a une grande puissance auprès des spéculateurs et des rentiers qui ont acheté leurs titres en bourse à des cours peu élevés, en vue de bénéficier de sérieuses plus-values.

II. — *Ceux qui n'ont pas de titres de rente.* Que feront-ils ?

Trois catégories de contribuables apparaissent :

Ceux qui ont de l'argent ;

Ceux qui ont des titres ;

Ceux qui n'ont ni argent ni titres.

1° Ceux qui ont de l'argent s'acquitteront en numéraire. Il ne doit subsister aucun doute à ce sujet. Nos contemporains sont trop familiarisés avec le paiement en argent pour employer un moyen détourné.

Une remarque s'impose cependant :

Si les titres de rentes cotent en bourse à des cours assez bas — ce qui est vraisemblable puisque le prélèvement intervient, comme on l'a dit, dans une période de crise financière — il peut arriver que des contribuables avisés soient tentés de profiter de la prime attachée au paiement en titres de rente. Ils achèteront donc en bourse les titres de rente à un cours inférieur au pair en vue de les donner en paiement

au Trésor qui les acceptera pour leur valeur nominale.

On voit ici l'influence que peut avoir ce procédé :

D'un côté, il diminuera le nombre des paiements en numéraire, et d'autre côté — c'est cette dernière conséquence qui est surtout intéressante — il fera monter les cours en bourse de la rente.

Si cette influence sur les cours est notable — et il n'y a théoriquement aucun motif pour qu'elle ne le soit pas — l'efficacité de la prime qui consiste à reprendre au pair les titres de rentes de guerre disparaît : l'avantage immédiat du porteur d'emprunt de guerre devient de plus en plus illusoire (1).

2^o Ceux qui ont des titres autres que des rentes sur l'Etat. Pour eux, M. Sydney Arnold prévoit un échange : les contribuables porteurs d'obligations industrielles de premier ordre, de fonds d'Etat étrangers, échangeront leurs titres contre des titres de rentes appartenant à des particuliers, ou à des sociétés ou même recueillis par l'Etat au titre du prélèvement.

Tout le problème est concentré dans cette question à laquelle M. Arnold répond affirmativement : y aura-t-il échange ?

En fait, le problème est bien plus complexe qu'on ne le croît au premier abord : il se décompose en un certain nombre de questions dont voici les principales :

Pour qu'il y ait échange il faut :

A) Que le porteur d'obligations industrielles ait intérêt :

a) à acquérir des titres de rente ;

b) à céder les valeurs industrielles qu'il possède.

B) Que le porteur de titres de rente ait intérêt ;

1. Cf. *suprà* p. 198 ; Il en sera de même au cas d'échange, cf. *infra*, p. 200.

- a) à s'en dessaisir ;
- b) à acquérir des valeurs industrielles.

Ces conditions, on le remarque, jouent deux à deux mais suivant les cas ce sera l'une ou l'autre qui déterminera le porteur de rente à céder et le porteur d'obligations à demander l'échange.

A) Nous disons que le contribuable porteur d'obligations industrielles de premier ordre, de fonds d'Etat sera tenté par l'opération que lui propose M. Arnold.

a) S'il a intérêt à acquérir des titres de rente. Sur ce point il ne peut y avoir de doute ; les avantages dont on entoure le paiement en titres d'emprunts de guerre forceront les contribuables à préférer le système qui leur est offert.

b) Aura-t-il intérêt à se dessaisir des valeurs industrielles qu'il possède ? Rien n'est moins certain. Bien souvent les valeurs industrielles sont soigneusement choisies par les gros portefeuilles parce qu'elles leur procurent soit des chances sérieuses de plus-value, soit des contre-parties leur permettant d'obtenir des banques des avances pour les besoins du commerce ; il est fort possible que les porteurs de ces valeurs ne consentent pas à l'échange proposé.

B) De l'autre côté il faut que le porteur des titres d'emprunts de guerre y trouve son intérêt.

a) Cet intérêt lui commande-t-il de se dessaisir de ses titres ? Il est difficile de répondre d'une façon générale. Certains seront tentés par la prime d'échange (la reprise au pair du titre de rente), prime qui d'ailleurs peut être fort réduite si la recherche des titres fait monter leur cours en bourse. D'autres qui ont acquis leurs titres à des cours très intéressants, voudront conserver les revenus substantiels qu'ils en tirent, certains qu'en raison de l'influence heureuse du prélèvement sur l'état général du marché des rentes, ils

pourront toujours, à un moment ou à un autre, réaliser des plus-values sur ces titres de guerre.

b) Auront-ils intérêts à acquérir des valeurs industrielles ?

Là encore, M. Arnold répond affirmativement.

Il nous semble impossible de formuler une réponse générale.

Sans doute, certains porteurs de rente trouveront-ils que leur intérêt bien compris leur commande d'accepter de bonnes valeurs industrielles pour la même raison qui incite les porteurs de ces valeurs à ne pas s'en dessaisir.

Mais n'y aura-t-il pas parmi ces porteurs de rente un courant d'opinion tout différent ?

M. Arnold s'appuie sur des considérations qui ne nous paraissent pas péremptoires.

« Beaucoup de sociétés et d'individus, dit M. Jèze, qui traduit exactement la pensée de l'auteur anglais, seraient disposés à faire l'échange, étant donné surtout que le taux actuel d'intérêt des titres de premier ordre tombera presque certainement dans quelques années : par conséquent, de bonnes valeurs non remboursables, rapportant un intérêt fixe sont un meilleur placement que des emprunts de guerre... ». et plus loin, le même auteur ajoute : « En effet, tous ceux qui sont au courant des questions de finance savent que nombre de sociétés et d'individus ont pris plus de titres d'emprunts de guerre qu'ils n'en avaient réellement besoin. Il est vrai que le taux d'intérêt de ces titres est élevé ; mais à notre époque de grande dépréciation des valeurs de tout repos, alors que des offres tentantes abondent de tous côtés, beaucoup de capitalistes préféreraient placer leur argent en titres portant un gros intérêt à perpétuité. Pendant qu'un grand nombre d'individus ont fait d'importants placements en titres de guerre, d'autres ont agi différemment ; ils ont profité de la baisse considérable de valeurs de premier ordre

rapportant un gros intérêt à perpétuité, présentant toutes garanties avec les chances d'une hausse de valeur en capital. Les porteurs de titres d'emprunts de guerre, au contraire, ne peuvent espérer une grande augmentation de la valeur en capital à raison de la clause de remboursement (1). »

Ce raisonnement est loin d'avoir une valeur absolue ; il ne nous semble pas devoir être appliqué à tous les porteurs de titres de guerre avec la même force. Parmi ces derniers, on doit au moins distinguer deux catégories : les porteurs primitifs, c'est-à-dire ceux qui ont souscrit lors des émissions, et les porteurs d'après-guerre, étant bien entendu que dans cette dernière catégorie, il y en a qui ont été plus ou moins favorisés suivant les cours auxquels ils se sont rendus acquéreurs des valeurs (2).

α) Pour les porteurs primitifs qui n'ont consenti aucune aliénation, l'opération se présente de la manière suivante : ils ont souscrit alors que le niveau du taux de l'intérêt oscillait autour de 5 %, à des emprunts qui se capitalisaient alors à un taux voisin de ce chiffre. A l'heure où l'on a parlé de prélèvement, il y avait crise, le taux de l'intérêt s'était considérablement élevé, ce qui a eu pour conséquence de faire baisser les cours non seulement des rentes sur l'Etat mais aussi de toutes les valeurs.

L'avantage est différent suivant que le Trésor consent ou ne consent pas à donner une prime.

Si le trésor ne reprend pas les titres de rente à un cours supérieur à celui de la Bourse, quel avantage peut donner aux porteurs de rente un échange de leurs titres contre des

1. G. Jèze, *R. S. L. F.*, 1919, p. 195.

2. Ainsi, ceux qui ont acheté des Rentes en 1926, au moment de la crise, ont obtenu un taux d'intérêt voisin de 9 % pour certains emprunts.

valeurs industrielles, ou des fonds d'état étrangers ? On ne le voit pas, *a priori*. Comme nous venons de le rappeler, le taux d'intérêt des bonnes valeurs est le même sur une place ou tend à devenir le même. L'avantage serait évident si le taux de capitalisation entre différents titres de même qualité n'était pas le même et si le taux d'intérêt des rentes françaises était inférieur, sur un marché, à celui des bonnes valeurs existantes.

Or l'expérience récente des valeurs françaises pendant la période d'après guerre montre combien cette affirmation est inexacte. Les rentes françaises ont atteint très vite le taux de capitalisation des autres valeurs. Dès lors on ne voit plus l'avantage du porteur de rentes françaises à consentir à un échange avec des titres qu'il n'a ni choisis ni voulu posséder dans son portefeuille ; c'est là une remarque psychologique qui a son importance.

Tout autre peut être l'intérêt du porteur de rente si le Trésor consent à lui verser une prime. Si un titre de rente rapportant 4 % est coté 80, par exemple, si la loi prend le pair comme base de l'échange, le porteur recevra une somme (ou une valeur peu importe) bien plus grande que celle qu'il aurait obtenue par le jeu normal des transactions. Son avantage sera immédiat puisqu'il recevra, à la place de ces titres de rente, non pas une valeur monétaire mais des titres représentant — grâce au jeu de la prime — un revenu supérieur à celui obtenu avant l'échange.

β) La situation des porteurs de rentes, ayant acquis leurs titres après la guerre, est beaucoup plus complexe. On a vite fait de les appeler des spéculateurs et de ne pas les prendre en considération ; ils ont été cependant bien utiles à certains moments puisqu'ils ont absorbé des grandes quantités de titres, qui — sans contre-partie sur le marché — seraient tombés à vil prix.

C'est précisément parce que beaucoup de ces titres ont été acquis dans des périodes de baisse que le problème devient difficile à résoudre. Achetés à des cours très bas, ces titres se capitalisent à un taux élevé. Aussi les porteurs ne se trouvent-ils pas tous placés sur le même pied : il y en a qui accepteront l'échange parce qu'ils y verront leur intérêt ; mais combien seront-ils ? A l'inverse, beaucoup n'auront pas intérêt à consentir à l'échange que leur propose M. Arnold.

3° Quant à la troisième catégorie de contribuables, ceux qui n'ont ni argent ni titres, il leur faudra consentir soit à l'aliénation d'une partie de leurs biens, soit à subir les conditions d'emprunts qui — quoiqu'on en puisse dire — seront fort onéreux. Ils opteront pour l'un ou pour l'autre système, suivant la composition de leurs biens, l'état du marché, la solidité de leur crédit. Autant de facteurs inconnus dont nous ne pouvons prévoir les répercussions.

Ainsi examiné, le système Arnold met en relief plusieurs points faibles qui se résument dans ces deux observations :

En premier lieu, l'échange est onéreux pour le trésor public qui peut y sacrifier le cinquième ou même le quart des produits du prélèvement (1).

En second lieu, il est certain qu'une notable grande partie des porteurs ne sera pas sensible aux avantages accordés, aux sacrifices de l'Etat sous forme de primes et que ces derniers ne se sépareront de leurs titres qu'en considération de circonstances économiques autres que celles dont parle M. Arnold.

1. En supposant le cours moyen des rentes à 75 % et le rachat par échange effectué au pair, la perte pour le Trésor sera du quart. L'Etat ne pourra donc réduire cette perte qu'en abaissant le prix de rachat ou d'échange ; mais ce système diminuera considérablement les chances de succès d'un procédé qui, bien qu'ingénieux, est loin d'avoir apporté une solution satisfaisante.

Dès lors n'est-il pas téméraire de fonder grand espoir de succès sur un procédé qui soulève tant d'objections ?

Une seule mesure peut assurer le succès de l'opération, mais aucun théoricien n'a voulu l'admettre à juste titre : c'est l'échange obligatoire organisé en même temps qu'un estampillage des titres de rente. Par ce procédé l'Etat pourrait retenir les titres et forcer leurs porteurs respectifs à les échanger. Est-ce possible ? Théoriquement, on peut imaginer un mécanisme aboutissant au but désiré, mais en fait des objections considérables s'élèvent, objections qui toutes se rapportent aux difficultés que rencontrent des mesures fiscales violentes, appliquées dans un monde économique vivant sous le principe de la liberté (1).

DEUXIÈME POINT. — Le système du crédit accordé par les banques aux particuliers qui fait l'objet de la troisième méthode préconisée par M. Arnold provoque des difficultés multiples. Sans doute l'auteur lui-même en a-t-il aperçu quelques-unes et a-t-il essayé d'y porter remède ; mais ces remèdes eux-mêmes nous paraissent insuffisants. Le procédé consiste à réglementer les prêts faits par les banques aux particuliers ; à veiller à ce qu'aucun abus n'apparaisse dans le taux de l'intérêt, les délais de remboursement, et les sûretés exigées.

a) D'abord M. Arnold fait remarquer qu'il sera nécessaire de réglementer les conditions des prêts. « Il serait expressément stipulé, dit de son côté M. Jèze, que les banques ne pourraient pas tracasser les emprunteurs ; on poserait des conditions déterminées, on arrêterait des règlements en vue de protéger l'emprunteur (2). »

1. Ces difficultés seront examinées plus loin. Cf. Chapitre IV.

2. G. Jèze, *art. cit.*, *R. S. L. F.*, 1919, p. 196.

Mais ce sont précisément ces réglementations qui nous semblent vaines. Le prêt suppose en effet, l'appréciation des conditions de l'emprunt, des facultés de l'emprunteur, des garanties qu'il donne, appréciation qui ne peut être mise en formule et qui varie suivant le cas. Il est illusoire de fonder beaucoup d'espairs sur des réglementations qui ne pourront être édictées qu'en termes généraux.

b) Aussi M. Sydney Arnold finit-il par prévoir des délais ; délais qui pourront être de l'ordre de 16 versements semestriels (1) et qui changeront totalement le caractère du prélèvement. Sans doute, dans la pensée du député anglais, ces modalités ne devront-elles être accordées que très rarement par des commissions chargées de faire des enquêtes dans des cas difficiles et exceptionnels. Hélas, les exemples récents de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie nous montrent comment des dérogations qui auraient du être appliquées d'une manière restrictive sont devenues le droit commun, de telle sorte qu'elles ont complètement changé le caractère de la contribution. C'est là, dans un système par ailleurs remarquablement conçu, une grave fissure dont les conséquences peuvent être profondes.

c) Est-on certain, enfin, que les banques et les sociétés propriétaires de titres consentiront à des prêts en nombre considérable aux particuliers ? Il ne faut pas l'oublier, le portefeuille-titres des établissements anonymes joue dans leur vie économique un rôle de premier ordre ; il contribue pour beaucoup à leur stabilité. Souvent, ces sociétés souscrivent à des quantités considérables de titres en vue de se ménager la possibilité de faire face à des situations difficiles en réalisant rapidement une partie du portefeuille qu'elles possèdent. Ce portefeuille a d'ailleurs d'autres usages ; il permet notamment

1. G. Jèze, *ibid.*, p. 197.

les fusions financières d'entreprises, ou simplement des participations dans d'autres firmes ; il permet de soutenir les cours des propres titres de l'établissement ; en un mot, il est souvent indispensable à une gestion sage et habile. Pour aucun prétexte, ces établissements ne consentiront des prêts ou des échanges sur une base importante.

TROISIÈME POINT. — La quatrième méthode, celle du paiement en numéraire ne doit pas, aux dires des partisans du système Arnold, être fréquemment employée. En est-on bien certain ? Les trois premiers procédés ne fonctionneront pas nécessairement, les réserves qui viennent d'être faites en font foi.

Certaines catégories de contribuables, comme les agriculteurs, seront certainement tentées d'effectuer des paiements en numéraire. Beaucoup d'entre eux, en effet, se refuseront à faire des emprunts aux banques et n'auront pas les titres nécessaires au paiement de la contribution.

Toutes ces difficultés nous font craindre que le système basé sur le crédit ne soit pas le droit commun, mais bien que le paiement plus ou moins déguisé, plus ou moins retardé, ne devienne le procédé normal.

En fait, il est impossible d'apprécier à sa juste valeur le système de Sydney Arnold ; nulle part il n'a été appliqué. Et cela aussi n'est pas sans nous causer quelque inquiétude : comment n'être pas étonné que depuis la guerre aucun pays n'ait voulu faire appel au crédit ainsi organisé ? Pourquoi cette méfiance à l'égard d'un procédé qui devrait être considéré comme le chef-d'œuvre en la matière (1) ?

1. On doit noter, en effet, que le projet de loi déposé par le parti socialiste sur le bureau de la Chambre des Députés en 1925 ne contient aucune application du système Arnold. Ce fait est d'autant plus étonnant que le chef du parti socialiste en avait fait un grand éloge dans son discours à la chambre du 15 avril 1920 (Cf. *suprà*, p. 192, note 1).

§ 2. — Extension du système basé sur le crédit.

Certains théoriciens ne se sont pas contentés des méthodes préconisées par M. Sydney Arnold. Non seulement, ils ont admis la circulation et le prêt des titres, mais ils ont largement fait entrer la création de titres nouveaux représentant, du moins en puissance, un certain produit du prélèvement, une anticipation de la contribution.

Un effort de ce genre a été tenté par les socialistes français dans la rédaction de la proposition de loi que nous avons analysée. Il est prévu notamment que des *bons hypothécaires* seront créés par la Caisse des Dépôts et Consignations jouant le rôle de Caisse d'Amortissement et qu'ils seront garantis par des certificats d'obligations représentant la contribution des valeurs mobilières et des certificats fonciers représentant celle des biens immobiliers. L'avantage de cette organisation sur celle des cédules hypothécaires est indiscutable : le débiteur est l'Etat, c'est-à-dire un débiteur connu alors que le débiteur de la cédule est un inconnu qui ne peut trouver hors de sa place, du crédit.

Le gros reproche que l'on doit adresser aux bons hypothécaires ne réside pas tant dans le caractère quelque peu illusoire des garanties dont on veut entourer cet emprunt, que dans les conditions économiquement désavantageuses au milieu desquelles se fera l'émission de ces bons. Quels en seront les preneurs ? Les contribuables ? Il est difficile de l'admettre. Les étrangers ? Il ne faut pas y songer car les conditions d'émission n'offriront probablement pas beaucoup d'espoir à la spéculation. Il est vrai qu'en admettant l'exactitude du raisonnement de M. Sydney Arnold, on pourrait trouver des prêteurs, des souscripteurs aux bons, dans les

possesseurs de monnaie (puisque la monnaie n'est pas détournée de son usage normal) qui placeront ainsi une partie de leurs disponibilités. Est-ce bien certain ? Les restrictions nombreuses et les observations qui ont été faites au système Arnold ont toutes eu pour résultat de montrer que le contribuable serait, en fait, sollicité ou tenté de se libérer en numéraire. L'émission d'un emprunt dans de telles conditions économiques aboutirait, à n'en pas douter, à un échec à peu près complet.

Les difficultés de perception du prélèvement sur le capital sont donc véritables : elles forment l'obstacle principal à la réalisation d'un prélèvement massif. Toutes les expériences que nous avons examinées, non seulement celles de l'Allemagne mais aussi celles de la Tchécoslovaquie et de l'Italie se sont heurtées à ce problème.

L'obstacle a surgi, à différents moments, et notamment lors de l'élaboration des textes législatifs — lorsqu'on s'est aperçu que les systèmes théoriques ne tenaient pas assez compte du problème de la perception — et lors de l'application lorsque la collection des contributions est apparue impossible.

Le prélèvement sur le capital, tel que nous l'avons défini, comme une mesure massive et rapide, apparaît comme irréalisable. « Il est presque aussi difficile, a dit M. Caillaux, de réaliser des transferts importants de richesses entre particuliers et Etat qu'entre Etats différents (1). » Du moins faut-il

1. Article dans *Le monde illustré* n° du 5 décembre 1925.

La comparaison entre le problème des transferts et celui du paiement du prélèvement peut être poussée très loin. Dans le premier cas, les économistes ont d'abord pensé que le montant des transferts était lié à l'état de la balance annuelle des comptes et qu'en aucun cas il ne pouvait être supérieur au solde actif de cette balance. Dans le second cas, il apparaît immédiatement que le paiement en nature ou en espèces est limité par les disponibilités des contribuables.

Dans l'un et l'autre cas des idées nouvelles sont apparues.

Les économistes ont dû reconnaître que les transferts entre pays

dans les deux cas de longs délais, qui, en ce qui concerne le prélèvement, ne sont pas acceptables.

sont possibles même au delà des excédents de la balance annuelle des comptes, en faisant un large usage du crédit, notamment des emprunts à l'étranger.

La nécessité du crédit est aussi devenue impérieuse pour le prélèvement ; c'est là l'originalité du système Arnold.

Mais dans les deux cas, l'intervention du crédit n'a pas supprimé les *délais*. L'œuvre du crédit n'accomplit son cycle qu'au bout d'un certain temps. Ce retard est une cause de faiblesse des deux systèmes.

CHAPITRE III

LES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES

Le prélèvement sur le capital se transforme encore en un impôt annuel sous l'influence de nécessités économiques que la perception ou même l'imminence d'une telle mesure ne peut manquer de faire naître. Aussi, soit qu'ils l'aient voulu parce qu'ils ont pressenti l'écueil, soit qu'ils y aient été contraints par la loi de l'expérience, les législateurs ont-ils été obligés d'introduire dans les textes proposés et appliqués des modifications qui, si elles atténuaient les répercussions économiques fâcheuses du prélèvement, tendaient à transformer la nature du système primitivement admis.

Les répercussions à craindre sont de deux sortes ; les unes sont immédiates et n'attendent pas nécessairement l'application effective de la loi, les autres sont inhérentes à la réalisation du prélèvement.

§ 1^{er}. — Les répercussions immédiates.

Les réactions qu'entraînerait l'application ou même l'annonce seule d'une application sérieuse d'un prélèvement sur le capital seraient de deux sortes : l'une tendrait à provoquer la fraude sous toutes ses formes ; l'autre agirait d'une façon néfaste sur le cours des changes. « Au moment où, comme le dit M. Giscard d'Estaing, le fisc, par ses prélèvements très variés et par cela même moins sensibles, absorbe déjà une part considérable du revenu national, la réaction est

évidemment violent devant une imposition d'apparence massive qui constitue une expropriation formidable, cette réaction se manifeste en particulier par la fuite des capitaux et par l'effondrement des formes de capital que leur immobilité empêche de s'évader. (1) »

L'expérience des années d'après guerre ne permet plus de doute à cet égard ; la fraude se multiplie sous l'une des deux formes suivantes ; la simple dissimulation, soit de la valeur du bien imposé, soit du bien lui-même, qui est surtout pratiquée par les petits contribuables ; et l'exportation des capitaux.

A vrai dire on n'a pas toujours cru au danger de la fuite à l'étranger. Certains économistes écrivant au lendemain de la guerre n'ont pas manqué, alors, d'affirmer que l'exportation des capitaux était « interdite en droit comme en fait » (2). L'expérience récente prouve au contraire qu'il n'y a pas de « barrière d'aucune sorte qui puisse retenir les capitaux dans un pays où la confiance ne règne plus » (3).

L'exportation des capitaux a surtout été sensible en Allemagne, mais les autres pays l'ont connue à un degré extrêmement dangereux.

En *Allemagne*, la fuite des capitaux commence dès les jours sombres de 1918 et se poursuit jusqu'en 1924. Un journal américain signale qu'en décembre 1923, la valeur totale des capitaux allemands réfugiés aux Etats-Unis atteint 200 millions de dollars (4). Cependant il est difficile de rendre le prélèvement sur le capital seul responsable de cet exode. Les capitaux ont autant fui une monnaie qui s'avilis-

1. Giscard d'Estaing, *L'impôt sur le capital et les expériences étrangères*, *Rev. cath. des inst. et du droit*, mars 1927, p. 101.

2. Ch. Martel, *op. cit.*, p. 25.

3. Chappey, *Les finances de l'Allemagne*, *Rev. Sc. Po.*, 1926, p. 62.

4. *New-York-Herald* du 21 décembre 1923, cité par Fourgeaud, *La dépréciation et la revalorisation du mark Allemand*. Thèse Paris, 1926, p. 93.

sait de jour en jour qu'un système fiscal dont la rigueur diminuait avec la chute de la monnaie.

Il faut reconnaître que l'exportation des capitaux après avoir été strictement réglementée, était favorisée par l'approbation tacite du gouvernement allemand quand cet encouragement ne se faisait pas ouvertement (1).

Aussi le rapport Mac Kenna estimait-il, en 1924, à huit milliards de marks-*or* le montant probable des avoirs allemands évadés.

Si l'exemple allemand est peu probant, tout autre sont ceux de l'Autriche, de la Roumanie, de l'Italie, de la Suisse et même de la France.

Pour l'*Autriche*, M. Rist dans un article paru en 1923 (2) après avoir constaté « l'insuffisance des devises étrangères qui de chute en chute a fait tomber le change autrichien » n'y voit qu'une explication : la fuite des capitaux. On a fui un système fiscal très sévère, mais aussi une monnaie qui se dépréciait. A la différence de l'Allemagne, des mesures très strictes paraissent avoir été prises pour entraver l'exportation des capitaux, ce qui n'a d'ailleurs en rien atténué l'intensité de cette fuite.

Le même phénomène s'est produit en *Roumanie*. Un partisan du prélèvement sur le capital a lui-même constaté le résultat de la tentative roumaine. « Il est juste de remarquer, dit-il, qu'une partie des capitaux roumains a fui à l'étranger et que bien des capitaux étrangers ont hésité à

1. « Nous avons besoin, disait le ministre de l'Economie Politique Becker, de ces provisions à l'étranger pour notre prospérité future ; même si le fisc fait des pertes par suite de cette évasion, j'estime que le bénéfice qui en résulte pour l'économie nationale est plus grand encore » (Discours au Reichstag du 7 juin 1923, cité par M. Lewandowski, *La rentrée des capitaux allemands*, dans la *Revue des deux mondes*, 1^{er} septembre 1924, p. 196).

2. *Le Relèvement de l'Autriche...*, dans *Revue Pol. et Parl.*, 10 juin 1923, p. 405.

venir concourir à l'exploitation des richesses roumaines; mais entre les deux solutions (l'état malsain des finances et une légère atteinte à la production) nous préférons la moins dangereuse, c'est-à-dire l'impôt sur le capital... » (1).

Telle n'est pas l'opinion d'un grand nombre d'observateurs des faits qui se sont passés en Italie, en Suisse et en France. Il semble bien que l'exportation des capitaux soit un mal très grave si le mouvement atteint une certaine amplitude. La désorganisation qu'il provoque, au moyen de la chute du change, dans tous les rouages de l'économie doit être considéré comme le plus dangereux des maux.

En *Italie*, une application même modérée du prélèvement sur le capital a provoqué une évasion considérable ; aucune mesure n'y a paré, ni les multiples interdictions, qu'on a toujours fini par tourner, ni la transformation des titres au nominatif qui ne pouvait qu'encourager la dissimulation complète et définitive des titres à l'étranger.

En *Suisse*, le mouvement d'exportation des capitaux a été extrêmement violent bien qu'il ait été de courte durée. Avant même que le sort de l'initiative proposant un prélèvement ait été connu, avant même que le projet d'initiative ait été déposé devant le Conseil fédéral, les capitaux ont passé les frontières, cherchant dans les pays neutres ou américains un asile momentané.

Il en a été de même en *France*, lorsque les projets de prélèvement ou d'emprunt forcé ont trouvé crédit dans les milieux officiels. Un témoin américain signale notamment la panique qui s'éleva à l'annonce d'un emprunt forcé à 3 %, en mars 1925, et la fuite des capitaux qui en fut la conséquence (2).

1. Radulesco, *op. cit.*, p. 578.

2. H. Moulton et Cl. Lewis, *op. cit.*, p. 184.

Devant la gravité de cette fuite on a proposé diverses mesures :

1° On a essayé l'intervention des banques ; en France, la loi du 3 avril 1918 a soumis à la réglementation l'exportation des capitaux, des fonds ou titres, motivée par la spéculation sur le change, les dépôts, les placements à l'étranger, les achats de marchandises ; elle a, en outre, organisé la surveillance des titres et valeurs mobilières (1).

Ces procédés appliqués un peu partout n'ont pas donné des résultats complets. Beaucoup ont échappé à cette réglementation. On s'est abstenu d'avoir recours aux banques. D'ailleurs certains établissements bancaires n'ont plus inscrit dans leurs livres les transactions de leurs clients, de manière à ne pas révéler au fisc la fuite de certains capitaux ; des banques étrangères se sont permis de faciliter l'exportation en profitant d'une certaine immunité de fait que leurs succursales pouvaient avoir dans les pays intéressés (2).

Ainsi l'exportation des capitaux n'a pu être arrêtée. Si l'on y réfléchit bien, il n'y a pas là un fait qui doive surprendre : une interdiction d'exportation des capitaux ne peut être efficace sans la fermeture complète des frontières à laquelle, cela va sans dire, personne ne songe. Autrement le commerce permettra toujours, par la majoration des prix des marchandises, ou par des procédés fictifs, la fuite des capitaux.

2° A l'intérieur, la fuite des capitaux prend la forme de dissimulation. Pour y remédier on a, presque partout, eu recours à l'estampillage des titres.

1. L. Bareiller-Fouché, *L'exportation et l'importation des capitaux et avoirs à l'étranger*. (Cet ouvrage étudie en détail la réglementation instituée par la loi de 1918.)

2. C'est ainsi qu'en 1925 les banques italiennes ont fait en France une active propagande pour attirer les capitaux, en montrant les exonérations fiscales existant en Italie.

L'insuffisance de l'estampillage apparaît cependant aux points de vue suivants :

a) Le timbrage des titres n'atteint pas les titres étrangers ; sans doute peut-on exiger que toute transaction soit précédée de cette opération. Mais il est impossible d'atteindre les transactions faites à l'étranger sur des titres exportés.

L'exemple suisse est à ce sujet bien caractéristique : Lorsqu'il fut question d'un prélèvement, beaucoup de contribuables vendirent leurs titres nationaux pour acheter des titres étrangers, provoquant ainsi une activité considérable sur ces valeurs au détriment des fonds d'Etat de la Confédération, dont les cours s'avitèrent.

b) L'estampillage ne peut d'ailleurs être pratiqué qu'avec de nombreuses précautions ; les difficultés de cette opération sont apparues en Tchécoslovaquie pour les billets de banque. Combien seraient-elles plus grandes s'il fallait l'appliquer à toutes les valeurs mobilières !

Et d'ailleurs ce procédé qui, dit-on, doit empêcher la dissimulation des capitaux, provoque également leur fuite et contribue encore à l'intensifier.

3° En Italie, on a voulu appliquer un procédé plus radical : la transformation des valeurs mobilières au porteur en *titres nominatifs*. Nous avons vu les difficultés que ce moyen a fait naître dans la Péninsule : le résultat n'a pas été encourageant. Les résistances que provoque une telle mesure ne sont pas propres à raffermir les conditions nécessaires aux transactions normales.

La mise au nominatif ne peut être faite du jour au lendemain ; à elle seule, c'est une mesure considérable car elle trouble toute la vie économique. Elle exige de longues années d'effort, un contrôle très serré de l'Administration.

Elle ne peut être improvisée à l'occasion d'un prélèvement sur le capital, à un moment où, déjà, l'administration et les

contribuables sont mis à l'épreuve par l'application d'une aussi vaste mesure. C'est assurément le moment le plus mal choisi pour tenter une telle innovation.

Les expériences récentes ont ainsi complètement infirmé l'opinion de certains économistes : M. Pigou pensait en 1918 que le prélèvement sur le capital ne devait pas causer une évasion plus grande que celle que provoque l'application de l'impôt sur les successions et l'impôt sur le revenu (1). Cependant depuis longtemps, d'autres économistes avaient fait ressortir, avec le Professeur Mitchell, toute la différence existant entre le prélèvement et l'impôt sur le revenu. « Dans le cas, disait-il, de l'impôt sur le revenu, la tentation de fraude est moins grande. Elle croît au contraire pour un impôt qui ne portera que sur une année. Pour échapper d'une manière permanente à l'impôt en tout ou en partie, il faut une répétition chaque année de la fraude. S'il s'agit d'un prélèvement sur le capital, tout dépendra dans une large mesure de l'honnêteté du contribuable (2). »

Aussi, avant tout, faut-il prévoir des mesures capables d'entraver l'évasion des capitaux. Seules des négociations internationales peuvent limiter la fraude : « A défaut de ces ententes, dit M. Lescure, le prélèvement sur le capital est une duperie (3). » Or ces ententes sont infiniment délicates ; il sera difficile sinon impossible de les faire accepter de certains pays dont l'intérêt, précisément opposé, consiste à attirer chez eux les capitaux étrangers.

Le problème est donc très difficile à résoudre :

Il faut, préalablement à toute application du prélèvement, obtenir une entente internationale contre l'évasion fiscale,

1. Pigou, *art. cit.*, p. 149.

2. Mitchell, *A levy on capital*, *The econ. Journ.*, septembre 1918, p. 274.

3. Lescure, *Le problème budgétaire, comment le Résoudre ?* p. 75.

et une organisation administrative interne ; c'est-à-dire deux conditions dont l'une est probablement impossible à réaliser, et dont l'autre exige des années de mise au point. Sans ces mesures, l'annonce seule d'un prélèvement peut être dangereuse et peut troubler profondément l'économie nationale.

§ 2. — Les répercussions lointaines.

Outre les répercussions que nous venons d'étudier, qui se manifestent avant toute application du prélèvement, il en est d'autres qui sont la conséquence de la mise en action du système.

L'application d'un véritable prélèvement peut entraîner des réactions multiples sur l'économie nationale. Devant l'ampleur de l'opération, il n'est pas de compartiment de la vie économique qui ne s'en ressente. Le budget, au point de vue de la rentrée des impôts, la circulation monétaire, le bilan des banques et le crédit, l'épargne, la productivité du pays, en supportent les répercussions. L'équilibre économique normal se trouve atteint, et pour que la mesure puisse être appliquée, il faut — si toutefois cela est possible — qu'un nouvel équilibre se substitue à l'ancien.

On ne peut dire que les expériences contemporaines ont montré que le prélèvement sur le capital a eu une influence économique véritablement désastreuse. Mais la raison en est d'un autre ordre : C'est la crainte éprouvée par le législateur, entrevue par l'homme de la rue, d'une perturbation grave dans la vie sociale qui a fait substituer à la véritable formule, d'un impôt considérable, brutal et immédiat, celle d'un impôt atténué et renouvelable.

Ces répercussions qu'on a craint sont-elles aussi graves qu'on s'est plu à l'affirmer ? C'est ce qu'il faut maintenant

préciser en étudiant l'action du prélèvement sur les différents « centres nerveux » (si l'on peut ainsi parler) de la vie sociale.

I. — LE BUDGET.

En théorie, nous avons vu que le prélèvement doit provoquer une diminution des impôts, en amenant une réduction de la dette en capital et en provoquant, comme conséquence, une diminution de l'annuité budgétaire affectée au service de la dette. En fait, nous l'avons montré, une réduction n'est pas certaine, immédiate ; le serait-elle qu'elle n'entraînerait pas nécessairement un dégrèvement sur les impôts qui frappent les assujettis au prélèvement.

Quoi qu'il en soit, une chose est certaine : la réduction ne sera pas concomitante à la perception du prélèvement ; elle ne sera opérée qu'après la réussite de l'opération sur les capitaux.

Pendant une certaine période, il y aura donc un système fiscal en vigueur comprenant à la fois tous les impôts déjà existants et en plus le prélèvement sur le capital (1). Il y a là un grave danger, car le recouvrement du prélèvement provoquera un retard dans la perception des impôts ordinaires.

Mais il y a plus : il provoquera des moins-values dans le rendement des impôts annuels.

Prenons le cas de l'impôt sur le revenu des créances ; le prélèvement ayant déjà confisqué une partie du principal, le revenu s'en trouvera diminué et l'impôt annuel amputé dans une certaine mesure. Dans le cas de l'impôt foncier, la conséquence en sera la même si le prélèvement est opéré en nature. En effet, dans cette hypothèse, une partie des biens

1. La question a déjà été précisée pour un cas concret, cf. *supra*, p. 159.

devenant la propriété du trésor, l'Etat ne pourra percevoir sur lui-même l'impôt annuel.

Un raisonnement analogue, en ce qui concerne l'impôt sur les successions, l'impôt sur le revenu, fera apparaître des moins-values considérables dans les impôts annuels.

Les impôts de consommation subiront le même sort. Personne n'attend du prélèvement sur le capital une augmentation de la production et des échanges ; beaucoup cherchent, au contraire, par ce moyen, à réduire la consommation afin de provoquer une déflation des prix. Que deviendront alors certains grands impôts comme la taxe sur le chiffre d'affaires en France (1) ?

Le déficit budgétaire est, dès lors, certain. Dira-t-on que ce déficit n'aura qu'une influence économique faible, étant donné son caractère temporaire ? Mais comment le couvrira-t-on ? Par des emprunts ? Mais en période de prélèvement, il n'y faut pas songer. Il faudra nécessairement avoir recours à la Banque. Le problème devient alors très délicat à résoudre. Un prélèvement sur le capital ne supprime pas le problème budgétaire, il l'aggrave. Il le supprimerait si l'on faisait abstraction du facteur *temps*, mais les faits sont autrement exigeants.

Les économistes allemands ne s'y sont pas trompés : M. Kuchzynski s'attendait à une diminution de la masse des successions imposable dans un ordre de grandeur de 25 %. Le même auteur affirmait qu'une restriction de 3 % sur le revenu annuel donnerait une moins-value de 6 % pour l'impôt sur le revenu (2).

1. Dans le projet de budget de 1928, elle était portée pour 8.562 millions sur 42 milliards 1/2 de recettes. (*Bull. stat. et lég. comp.*, décembre 1927, p. 868).

2. Villard, *op. cit.*, p. 97.

II. — LE CRÉDIT.

L'influence d'un prélèvement sur le capital sur le Crédit peut être considérable puisqu'elle s'attaque à la fois à la monnaie et au crédit lui-même.

Un prélèvement à l'époque où cette expérience est tentée, c'est-à-dire dans une période de troubles, de crises, ne peut manquer de provoquer une inflation. Au lendemain de la guerre, tous les pays ex-belligérants, les Etats-Unis exceptés, avaient une dette flottante considérable, qui constituait une véritable menace suspendue sur les finances publiques. Or un prélèvement sur le capital risquait fort de mécontenter, d'effrayer les porteurs de bons (qui constituaient pour une grosse part la dette flottante) et de les inciter à refuser le renouvellement de leurs titres. Or des demandes massives de remboursement se seraient traduites ou par une inflation considérable, ou par une consolidation forcée, deux procédés aussi dangereux l'un que l'autre.

Le crédit privé est atteint par le prélèvement et entrave le fonctionnement normal des banques, c'est là un point qui est souvent perdu de vue.

a) Le prélèvement diminue d'abord les possibilités de crédit. Il atteint en effet les banques elles-mêmes en tant que sociétés et opère sur leur fortune un prélèvement. Le prélèvement diminue aussi le montant des dépôts, source de l'activité de ces établissements. Or des retraits massifs peuvent mettre les banques dans une situation difficile ; dans une situation d'autant plus critique qu'on leur refusera la possibilité de demander secours à la Banque Centrale, pour ne pas provoquer un gonflement de la circulation qu'on veut éviter à tout prix. Elle devront donc restreindre leurs tran-

sactions, et ne s'engager, pendant de longs mois, qu'avec une extrême prudence.

b) D'un autre côté, cette réduction en capital doit amener une restriction de la capacité du crédit dans une proportion plus grande que l'amputation faite par la contribution extraordinaire : le phénomène du crédit a en effet ce caractère particulier de permettre, avec un capital donné, l'octroi d'avances pour un montant supérieur à celui du capital engagé. Aussi, comme l'a montré M. Macquisten « tout retrait de capital non seulement affecte le capital propre du commerçant, mais réduit immédiatement son crédit qui dans la plupart des cas dépasse de beaucoup le montant retiré ». Et le même auteur ajoute : « Une affaire commerciale de 2 millions de capital peut avoir 8 millions de crédit ; le retrait d'un demi-million de capital, réduit son capital de cette somme mais réduit également son crédit de 2 millions » (1).

On voit le grave danger pour la marche normale des entreprises. La menace est immédiate et le cas que nous venons de citer n'est pas une exception : l'entreprise moderne est ainsi organisée que sa dépendance à l'égard du Crédit est absolue.

Aussi beaucoup de partisans du prélèvement ont-ils reconnu que l'époque de surabondance de crédit est la seule favorable pour un prélèvement. « L'heure où les capitaux surabondaient, où la prospérité était générale où le prélèvement même en assainissant le marché aurait consolidé ces richesses éphémères » était, au dire de M. Vincent Aurioi, l'époque qui a précédé la crise de 1920 (2). En 1922 M. Léon Blum reconnaissait que les circonstances étaient

1. Lettre au *Times*, cité par M. Jèze, *R.S.L.F.*, 1920, p. 464.

2. Discours chambre 2^e séance du 11 novembre 1921, *J. O. Débats parl. session extra.* p. 3976, col. 1.

défavorables à un prélèvement sur le capital, et qu'il fallait attendre qu'elles redevinssent propices (1). C'est donc l'affirmation de l'existence de conditions de crédit préalables, nécessaire à la réalisation d'un prélèvement.

Mais nous pensons qu'il faut d'autres conditions : l'ampleur d'un prélèvement dépasse certainement le montant du crédit inutilisé dans les périodes qui précèdent les crises. Et nous pensons que des difficultés ne manqueraient pas de surgir devant une disette de crédit, dont la source serait rapidement tarie.

c) A toutes ces conditions qui mettent en valeur les difficultés de réalisation du prélèvement, il faut ajouter l'importance des réactions économiques qui peuvent surgir en matière de commerce international. Ce côté du problème a été mis en lumière par les économistes anglais soucieux de maintenir à la place de Londres son rang financier et cambiaire. Un adversaire du prélèvement sur le capital, M. Scott note que l'application d'un prélèvement en Grande Bretagne « affaiblirait sa position de grand marché monétaire » (2).

Le mal serait très grave car les capitaux étrangers habitués à se diriger vers Londres iraient vers New-York ou vers d'autres pays qui ne connaissent pas la contribution. Ce seraient surtout les places comme Amsterdam, Zurich, New-York qui en retireraient avantages.

Le problème est important pour un grand pays, qui doit prévoir et organiser son rôle futur, au point de vue du mouvement des capitaux. Il est non moins important pour les pays qui ont besoin — et c'est le cas de tous les ex-belligérants d'Europe, — de capitaux étrangers pour restaurer leur production.

1. *Manchester Guardian*, n° du 27 juillet 1922, p. 279, col. 3

2. Scott., *art. cit.*, p. 260.

III. — L'ÉPARGNE.

Il n'est pas de question plus controversée que celle de l'influence du prélèvement sur l'épargne.

Pour les uns ce sera une cause de découragement ; l'esprit d'épargne sera tué par une opération sur les capitaux : ce sera une atteinte à la prospérité économique du pays.

De cette manière, la colère du Trésor va tomber sur les gens les plus économes. Il en résulte qu'au moment « où la reconstitution des capitaux est si nécessaire, où le statut du pays en dépend, la loi fiscale pousse malencontreusement à la dépense des bénéfices acquis, car les hommes aiment mieux jouir de leur avoir que d'en abandonner la jouissance à l'Etat ; l'augmentation de la dépense, c'est la hausse des prix et les budgets publics en subiront naturellement les conséquences (1).

Pour les autres, l'établissement du prélèvement serait de nature à inciter « les assujettis à un redoublement d'économies et d'efforts en vue de réparer rapidement par une production intensifiée la brèche faite par le prélèvement sur le capital » (2). Le danger, ajoute-t-on, n'est-il pas plus grand avec de lourds impôts sur les revenus.

Laquelle de ces deux opinions est exacte ? Il est difficile de le dire. Sir Josiah Stamp consacre, dans un livre très curieux, un chapitre aux effets du prélèvement sur le capital sur l'épargne (3). La contradiction vient, dit-il, de « l'habitude de considérer le fonds tout entier des capitaux épargnés, comme s'il était homogène, alors que c'est un ensemble de

1. Elewyck, *art. cit.*, p. 83.

2. G. Jèze, *R. S. L. F.*, 1919, p. 189.

3. *Fundamental principles of taxation in light of modern developments*, pp. 155 et suiv.

capitaux épargnés pour des motifs différents les uns des autres (1). Les hommes épargnent en prévision de grosses dépenses à venir, en vue de se constituer une assurance en cas de décès, en vue de recevoir un capital à un certain âge ; les uns épargnent sur leur superflu et d'autres épargnent en se privant. » Pour chacune de ces catégories, l'auteur étudie les avantages et les inconvénients du prélèvement et d'un fort impôt sur le revenu, et il essaye de faire la balance entre les différentes conclusions particulières auxquelles il s'est rangé. Malheureusement, la forme trop précise, trop mathématique de sa conclusion, paraît très discutable ; on en cherche en vain les éléments : « Nous pouvons conclure, dit-il, que pour une proportion de l'ordre d'environ 35 pour cent des capitaux épargnés, la balance serait en faveur d'un prélèvement, presque contrebalancée dans une proportion un peu inférieure par ses inconvénients et pour une grande part indéterminée (2). »

Le professeur Pigou voit deux catégories de contribuables. Il y a, dit-il, des gens qui travailleront moins, c'est-à-dire qui diminueront leur épargne en se tenant ce raisonnement : « A quoi bon puisque l'État partage. » Il y en a d'autres, au contraire, qui redoubleront d'effort parce qu'il faudra partager.

Et cet économiste n'hésite pas à conclure, bien que partisan du prélèvement sur le capital, que le premier groupe sera plus nombreux que le second (3).

Il est difficile de tirer de ces remarques une conclusion bien nette. Nous ne croyons pas cependant que l'approche du prélèvement incitera à épargner pour faire face à des charges plus lourdes. Il est d'ailleurs bien difficile de se faire une

1. Stamp, *Ibid.*, p. 156.

2. *Ibid.*, p. 162.

3. Pigou, *art. cit.*, p. 139.

opinion, à ce sujet. C'est une question de fait qui dépend de beaucoup d'éléments, notamment d'éléments moraux, dont l'influence est imprévisible.

IV. — LA PRODUCTIVITÉ.

C'est là, en effet, un des graves défauts du prélèvement sur le capital : il portera un coup terrible à la puissance de production de la nation :

a) C'est qu'en effet on le désire pour obtenir une déflation des prix, et une déflation provoquée par une sous-consommation. Il est aisé de prévoir la véritable conséquence de cette restriction forcée ; ce sera un resserrement dans les transactions, ce sera une baisse de l'activité industrielle. Le prélèvement conduit donc à une diminution de la production.

b) A un autre point de vue, une contribution générale doit restreindre la quantité de capitaux affectés à la production. Sans doute, pourrait-on contester cette affirmation en reprenant l'exemple de Ricardo et en montrant que la partie du capital affecté au prélèvement représente seulement en capital le montant de l'impôt annuel payé avant l'opération (1). Nous avons déjà dit tout ce qu'il y avait de théorique et d'artificiel dans cette conception du prélèvement. La réalité serait toute autre, et comme nous l'avons montré, le prélèvement serait dans la plupart des cas autrement plus lourd que l'impôt annuel. Beaucoup de producteurs préfèrent en effet un impôt annuel à un prélèvement pour ce motif que le capital nécessaire à l'industrie et au commerce n'est pas atteint, qu'il permet des nouveaux développements des entreprises, et qu'il donne ainsi un rendement supérieur au montant des impôts annuels qui pourraient être supprimés, dans un temps

1. Cf. *Supra* p. 75.

plus ou moins lointain, grâce à l'application du prélèvement.

La diminution de la productivité apparaît encore dans le cas d'un prélèvement en nature, combiné avec des moyens de crédit.

Il est certain, en effet, que la perte résultant pour une entreprise, du détournement d'un usage productif des capitaux recueillis par l'Etat au titre du prélèvement sera plus grande que le profit retiré par le trésor de la gestion de ces capitaux. « Priver l'industrie de ses capitaux, dit de son côté M. Soleri, pour les donner soit à l'Etat, soit aux possesseurs de titres de la dette publique, c'est une absurdité économique. La richesse privée est bien plus productive que les capitaux de l'Etat ; elle remplit une fonction économique féconde depuis le jour où la thésaurisation du numéraire est devenue presque un souvenir d'autres temps et où la Banque en renouvelle chaque jour les bienfaits par l'escompte qui la met à la disposition du commerce et de l'industrie (1). »

V. — L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE.

Au surplus, et c'est le plus grave reproche que l'on puisse faire au prélèvement sur le capital dans sa forme absolue, il méconnaît les réalités économiques modernes. Sans doute l'abondance des titres qui peuvent servir d'instruments de paiement rend-elle plus facile un prélèvement, mais notre société moderne est ainsi constituée que cette abondance même cache l'instabilité de l'édifice basé sur le crédit. Dès lors, rien n'est plus dangereux que de l'ébranler. Que de traces douloureuses laisse la moindre crise dans cet organisme artificiel ! Combien plus grave serait la perturbation provoquée

1. Soleri, *Conférence citée*, p. 166.

par l'ampleur du prélèvement et sa répercussion sur l'équilibre des forces économiques en présence (1).

On a contesté l'exactitude de cette affirmation. L'argument qu'on invoque est le même qui sert à montrer qu'en fin de compte, l'opération sur les capitaux se résout en un déplacement de richesses, et qu'il n'y a ni création ni destruction de capitaux. Si l'on distingue, dit-on, les capitaux individuels et les capitaux sociaux, on remarque que les premiers sont certainement atteints par un prélèvement, mais le bien-être national ne dépend que des capitaux sociaux qui ne sont pas atteints par le prélèvement (2). Sans doute, cette remarque est-elle exacte, mais elle est insuffisante ; sans doute le total des capitaux sociaux n'aura pas varié après le prélèvement mais la distribution des capitaux aura changé, leur rôle dans la vie économique ne sera plus le même (du moins pour tous ceux qui, au moyen du prélèvement, auront été l'objet d'une nouvelle répartition).

Comme le dit M. Truchy, il ne suffit pas d'avoir des phénomènes économiques une « conception purement mécaniste », il importe d'avoir « l'intelligence de ce qu'il y a de spontané dans la vie économique » (3).

Raisonner autrement, ce serait affirmer qu'il importe peu que les pierres d'une maison soient disjointes ou assemblées pourvu que leur quantité ne change pas, alors qu'il est nécessaire pour l'équilibre de la construction que chaque élément soit laissé à sa place (4).

Le raisonnement basé sur le capital social est donc exact

1. La déflation des prix cache une crise très grave qu'elle ne manquera pas de provoquer.

2. Voir le développement de cette idée, *supra*, p. 70.

3. La proposition de prélèvement sur le capital, *Revue de Paris*, du 15 septembre 1926, p. 452.

4. Allix, *Contre le prélèvement sur le capital*, *Rev. pol. et parl.*, 10 mai 1920, p. 157.

mais il ne prouve rien. Il faut seulement y voir la manifestation d'une fausse notion de l'Economique. Si l'on faisait plus attention à l'équilibre du monde, on renoncerait à de tels arguments.

Le prélèvement nous paraît d'autant plus dangereux que l'équilibre moderne est bien plus dynamique que statique, un équilibre basé plutôt sur l'échange que sur la répartition des biens.

Dans de semblables conditions, il convient d'avancer pas à pas : toute aventure peut entraîner des désastres.

Un prélèvement sur le capital ne peut manquer d'avoir de graves répercussions économiques, c'est ce qui résulte de l'étude que nous venons de faire. Un homme d'Etat qui a eu la charge d'appliquer le prélèvement en Italie a décrit en ces termes l'influence économique du prélèvement : « Pour les entreprises, étant donné l'impossibilité de les démembrer, l'Etat aurait-il dû les priver de leurs fonds de roulement ou les obérer d'un poids hypothécaire, et en tous cas empêcher leur développement en rétrécissant leur capacité de crédit, portant ainsi une rude atteinte à leur production et en même temps à l'exportation et à la balance du commerce extérieur qui a une influence si directe sur la valeur de la monnaie ? En amputant ainsi les patrimoines n'aurait-on pas découragé l'épargne, effrayé les capitaux, encouragé leur fuite, et ceci sans atteindre le but proposé (1) ? »

Et sous une forme qui n'avait rien d'absolu, M. Soleri montrait bien ce qu'il y a de décevant et de dangereux dans le prélèvement sur le capital.

1. Soleri, *art. cit.*, p. 166.

CHAPITRE IV

LES DIFFICULTÉS SOCIALES ET PSYCHOLOGIQUES

Le prélèvement sur le capital est une opération trop vaste, trop complexe ; il atteint trop les ressorts de la vie économique pour ne pas provoquer des réactions sociales. Ces réactions tour à tour violentes ou presque imperceptibles, qu'oppose l'ensemble des citoyens à une mesure fiscale quelconque sont ici difficiles à percevoir dans toute leur ampleur. D'ailleurs, seules les grandes tendances de ces mouvements nous importent : ce sont celles qui dépendent à la fois de la constitution sociale, économique et politique d'une Nation, et des réactions psychologiques que provoque l'application du prélèvement.

§ 1^{er}. — Difficultés tenant à la structure de la nation.

L'application d'un prélèvement rencontre des résistances qui tiennent à la structure sociale, économique et politique de la nation.

I. — La situation des différentes classes sociales, leurs rapports, et par-dessus tout, l'importance que telle d'entre elles a dans les destinées du pays est un facteur important pour réaliser une grande opération fiscale.

La nation est-elle composée d'une classe ouvrière considé-

rable, opposée à une classe opulente et relativement peu nombreuse ? Le prélèvement sur le capital en sera facilité ; il causera probablement moins de dommages que dans une nation socialement bien équilibrée parce que les sacrifices demandés ne le seront qu'à un petit nombre de citoyens possédant les titres et valeurs nécessaires pour se libérer de la contribution. Encore faut-il remarquer que le prélèvement pourra également faire naître des difficultés considérables en ce qu'il frappe des citoyens qui possèdent le capital nécessaire à la prospérité nationale.

La nation est-elle, au contraire, constituée par une classe moyenne importante, ayant de vieilles traditions et des moyens économiques restreints ? Le prélèvement sur le capital ne peut réussir ; d'une part, parce que son rendement sera affaibli par le nombre considérable d'exceptions à la base, que tout système fiscal comporte ; et d'autre part, parce que sa perception sera difficile à cause du grand nombre de contribuables et onéreuse, à cause de l'administration spéciale et nouvelle qu'il faudra créer pour le réaliser.

II. — La structure économique ne soulève pas moins de difficultés. A ce point de vue, il faut distinguer (peut-être un peu arbitrairement, car chacun de ces types se compénètre) les nations agricoles, les nations industrielles, et les nations essentiellement commerciales.

Dans les pays agricoles, on peut dire que le capital existe essentiellement sous la forme d'immeubles d'exploitation et d'instruments agricoles. Or, dans les nations du Vieux Continent, le Crédit bancaire a été extrêmement limité jusqu'à notre époque.

Il en résulte que la mobilisation d'une partie du capital est très difficile par suite du manque de titres permettant le paiement de la contribution. Il faut avoir recours soit à des procédés hypothécaires — qui sont extrêmement mal venus

auprès de la classe agricole qui a longtemps été écrasée par des dettes de ce genre — soit au paiement en nature, qui ne répond pas au but que l'on se propose en instituant un prélèvement sur le capital.

Dans les nations industrielles, il faut distinguer deux stades :

Un pays de petite et de moyenne industrie, comme c'est le cas des nations chez qui ne fait que commencer l'ère industrielle, ne possède pas une organisation très grande du Crédit. Un prélèvement ferait naître de grandes difficultés dans la production, car il détournerait de leur but normal des capitaux considérables, à un moment d'essor industriel, c'est-à-dire à un moment où l'on fait appel aux capitaux pour développer la puissance industrielle.

Dans un grand pays industriel, économiquement bien outillé, la réalisation d'un prélèvement ne se heurte plus aux difficultés que nous venons de signaler. Mais il en est d'autres qui surgissent d'une manière inquiétante : si les titres permettent la perception d'un prélèvement, le crédit lui-même est instable ; il est semblable à un colosse aux pieds d'argile et ne doit pas être ébranlé. Dans certaines nations, il est particulièrement fragile : c'est ainsi que dans des états arrivés trop rapidement au stade industriel et possédant un organisme bancaire souvent trop audacieusement conçu, un prélèvement sur le capital peut troubler profondément les bases de l'économie nationale. Parmi les Etats de cette catégorie, on peut citer l'Allemagne d'avant-guerre (1) et le Japon actuel.

La difficulté d'un prélèvement dans les pays essentiellement commerciaux est d'une autre nature. Sans doute ces

1. Pour l'Allemagne d'avant-guerre, la perception du *Wehrbeitrag* ne prouve rien ; nous avons montré qu'il n'a jamais eu les caractères d'un prélèvement sur le capital.

pays possèdent-ils un système de crédit, et une organisation bancaire perfectionnés, qui théoriquement rendent possible un prélèvement ; mais la fortune des commerçants est alors essentiellement mobilière et internationale ; d'une part elle est assez peu stable et d'autre part il est difficile de l'évaluer et de la saisir ; la fuite des capitaux peut être faite avec une extrême facilité rendant l'opération du prélèvement impossible. Là encore, tout est contradictoire : d'un côté, la richesse mobilière facilite la réalisation d'un prélèvement et de l'autre côté, elle est un obstacle en tant qu'elle est fuyante et cosmopolite.

III. — La structure politique de l'Etat n'a pas une moindre importance que sa structure sociale et économique.

D'une manière générale, on doit remarquer que l'opération du prélèvement sera plus difficile à conduire dans un pays à forme démocratique que dans une nation soumise à un régime dictatorial.

Dans les pays démocratiques, les principes même de liberté constituent un gros obstacle à la mobilisation des capitaux.

C'est d'abord l'annonce lointaine du prélèvement, la discussion du système dans la presse, et au Parlement qui finit par éveiller l'attention publique : l'opinion devient alors nerveuse, l'incertitude grandit et pousse aux mesures extrêmes : la dissimulation et la fuite des capitaux hors des frontières. C'est notamment ce qui s'est passé en Suisse pendant toute la durée de la procédure constitutionnelle qui a abouti à l'initiative.

Ce sont ensuite les discussions nombreuses, les amendements intéressés qui finissent par déformer le projet présenté ; ce sont les surenchères multiples dues à l'initiative parlementaire qui ont pour résultats de multiplier les exonérations et les abattements à la base, causes d'échec du prélè-

vement dans des pays de petites et de moyennes fortunes.

C'est enfin le régime de liberté, lui-même, qui est à la base de l'Etat moderne, et qui semble peu favoriser l'application d'un prélèvement. Il permet d'organiser des résistances multiples des campagnes actives de la part des adversaires du prélèvement, qui découragent l'opinion publique en faisant douter du recouvrement de l'impôt ou même de son efficacité.

On doit remarquer, en effet, que la seule expérience où on a voulu voir (bien à tort à notre avis) un succès partiel du prélèvement sur le capital — l'expérience tchécoslovaque — n'a pu être réalisée, quant à l'estampillage des billets, que par des mesures dictatoriales, draconiennes, comme la fermeture des frontières, la mainmise de l'Etat sur les dépôts en banque, l'atteinte aux libres transactions, l'institution de règles nouvelles de paiements, etc...

La forme dictatoriale, semble permettre jusqu'à une certaine mesure l'application du prélèvement ; c'est probablement pour ce motif qu'en 1927 M. Benvenuto Griziotti réclamait un prélèvement sur le capital dans l'Italie faciste, comme prélude à une réduction des dettes publiques, réduction qui aurait facilité la revalorisation intégrale de la lire (1). L'expérience de l'année 1927 portant sur la revalorisation partielle de la lire montre bien que le régime dictatorial a permis l'ajustement des prix qui serait impossible sous un régime de liberté. Mais ce même exemple révèle aussi le caractère forcément limité de ces interventions.

Ainsi les nations sont-elles peu préparées à subir un prélèvement sur le capital. Tout contribue à le faire échouer : L'existence d'une classe moyenne de plus en plus nombreuse, un édifice bancaire à la merci de tous les soubresauts de la vie sociale, économique et politique, enfin une

1. Lescure, *La politique monétaire de l'Italie*, *Revue de Paris*, 15 août 1927, p. 561.

organisation des pouvoirs publics, rendent impossible une réalisation complète du prélèvement sur le capital.

§ 2. — Les difficultés psychologiques.

L'état d'esprit non seulement du contribuable mais aussi de tous les habitants d'un pays qui, à quelque titre que ce soit, devront faire le sacrifice nécessaire, ou supporter les répercussions d'une contribution extraordinaire, est d'une importance capitale.

Le point de vue psychologique est, à l'heure actuelle, à la base de toute mesure économique et financière : toute réforme doit s'appuyer sur un élément de *confiance* qui est de la même nature que le *crédit*.

Le premier élément qui modifie la confiance populaire dans une mesure quelconque, c'est son caractère juste ou injuste. Une mesure injuste rencontre des difficultés, des résistances ; mais quand cette mesure est un système qui atteint tous les rouages de la nation, l'exécution en est impossible.

« La justice la plus élémentaire, a-t-on dit (1), exige qu'une contribution soit établie sur une base d'évaluation strictement exacte ; or s'il est relativement facile d'estimer avec précision le montant d'un revenu, l'évaluation du capital, tant en raison de sa variété de composition, que de ses diverses situations particulières, présente des difficultés à peu près invincibles. » Comme le dit M. Sydney Arnold, « la perfection idéale et l'exactitude à cinq décimales n'est pas susceptible d'être atteinte ». C'est là que git la faiblesse du prélèvement ; cette exactitude n'est pas seulement mathématiquement impossible, l'exactitude relative, celle que l'on

1. Adler, *op. cit.*, p. 52.

tolère pour les autres impôts, ne peut être atteinte, ce qui est plus grave. L'inégalité apparaît entre les contribuables. Elle révolte l'opinion publique.

L'injustice du prélèvement se manifeste non seulement entre les différents groupes de citoyens mais encore dans chaque groupe de citoyens, — par suite des charges différentes supportées par les contribuables. Entre les fortunes mobilières et immobilières, l'inégalité est profonde ; elle est augmentée par les moyens de crédit, de paiement, de fraude même, qui sont à la disposition des uns, et non à celle des autres.

a) L'inégalité entre les fortunes mobilières et immobilières peut atteindre des proportions considérables. Aussi est-on obligé de s'en tirer par des coefficients différents ; malgré ces mesures, l'inégalité subsiste. C'est ainsi qu'en Italie, le contraste entre les propriétaires terriens et les fortunes mobilières a été la source de vives protestations ; le problème était rendu d'autant plus aigu par son caractère régional, par la différence entre le sud de la péninsule, pays agricole, économiquement médiocre, de fortunes terriennes, et le nord, pays industriel, prospère, aux grosses fortunes mobilières.

b) Une autre inégalité est signalée par M. Truchy (1) qui fait remarquer qu'un contribuable gagnant 300.000 francs par an sera un prolétaire et ne paiera pas le prélèvement alors qu'un modeste travailleur qui a économisé 300.000 frs le paiera.

Cette observation d'un fait ayant un caractère de généralité qui n'échappe à personne, a beaucoup frappé les économistes anglais. Le Professeur Pigou a proposé de taxer le capital représenté par les facultés personnelles (*personal*

1. Conférence à la Société d'Economie Politique du 5 mai 1924 (*Journ. des Econ.*, 1924, t. 78, p. 249).

ability), mais comme on l'a fait remarquer, il n'y a aucune mesure possible ; ce serait l'arbitraire absolu (1).

c) L'égalité est encore impossible entre les assujettis pour cet autre motif que les uns possèdent des capitaux disponibles ou facilement mobilisables, et que les autres sont obligés d'avoir recours au crédit. Même parmi ces derniers, les conditions de crédit différeront, d'abord suivant les établissements auxquels les emprunteurs s'adresseront, mais aussi suivant la situation de fortune, les garanties, les possibilités commerciales de chacun de ces emprunteurs

« Un prélèvement (*levy on property*), dit le professeur Dietzel, opérera avec une extrême inégalité, pour ce motif que la mobilisation de son montant sera plus facile pour certaines classes ou certains groupes que pour d'autres, et nuira plus ou moins à leurs facultés économiques (2). »

Même pour ceux qui ont des capitaux facilement mobilisables, le prélèvement sera extrêmement onéreux. C'est ainsi qu'il apparaîtra intolérable à ceux qui auront tiré leur argent liquide de titres de guerre vendus à bas prix, dans une mauvaise période.

d) Assis sur la fortune déterminée approximativement à une date arbitraire, le prélèvement laisse de côté la fortune qui s'édifie ou qui s'accroît par la suite. Inversement, il constitue une profonde injustice envers les possesseurs de fortunes qui périssent après l'opération du prélèvement ou même simplement après le recensement. Cette inégalité est d'autant plus sensible que la fortune mobilière est plus répandue, et que son instabilité est plus grande.

L'inégalité apparaît encore entre les fortunes récentes qui ont leur cause dans la guerre ou dans la prospérité apparente

1. A. C. Figou, *art. cit.*, p. 144.

2. *Albüdung der Kriegsschuld* reproduit par *The Ec. Journ.*, septembre 1919, p. 347.

d'après-guerre et les fortunes anciennes. En Tchécoslovaquie, on a cependant essayé de faire une discrimination et on a appliqué un double tarif progressif aux fortunes de guerre, mais ce procédé, outre qu'il est trop compliqué, est inapplicable dans beaucoup de cas à cause des preuves que le contribuable doit fournir à l'Administration. La plupart des pays n'ont pas comme l'Allemagne, dans leur arsenal de lois fiscale, une taxe sur l'accroissement de fortune. En Angleterre, lorsqu'il fut question du prélèvement sur le capital, on étudia aussi la question de la discrimination, mais la commission chargée du rapport déclara qu'elle était impossible à résoudre (1).

e) Il faut, en outre, compter comme nous l'avons vu, sur la fraude. L'injustice apparaît entre les catégories sociales qui n'ont pas toutes les moyens de fraude. La classe moyenne ne pourra frauder : elle n'a, en effet, ni les fonds nécessaires à des opérations onéreuses, ni les relations, ni les valeurs internationales qui favorisent l'exportation des capitaux.

Au contraire les grosses fortunes mobilières échapperont tandis que les grosses fortunes terriennes seront très lourdement écrasées.

Ainsi ceux qui paieront se trouveront lésés ; ils se sentiront les victimes d'une spoliation qui n'atteint qu'eux et qui ignore d'autres contribuables souvent plus fortunés. Dès lors n'essaieront-ils pas de contrarier de tout leur pouvoir, l'application d'une mesure qu'ils estimeront injuste ?

Sans contester l'exactitude de ces faits, il est une objection qu'on ne manque pas de faire : « Assurément, dit-on, des injustices sont à craindre, mais il en est malheureusement de même pour tout impôt nouveau. » Ce raisonnement n'a

1. Rapport du *Sélect Committée* de la chambre des Communes déposé le 13 mai 1920, cité par M. Jèze, *Le rejet de l'impôt extraordinaire sur le capital en Angleterre*, R. S. L. F., 1920, p. 456.

peut-être que l'apparence de la vérité : Le prélèvement sur le capital, en effet, ne peut être comparé aux autres impôts dont il diffère par le taux et par la durée. Plus le taux est élevé, et plus l'injustice devient insupportable. Le prélèvement est, en outre, basé sur le principe d'une estimation faite une fois pour toutes, alors que pour les impôts permanents, des revisions périodiques corrigent les inégalités. Ainsi avec le prélèvement, toute erreur sera ressentie profondément parce qu'elle sera, sans aucune chance de compensation future, multipliée par un coefficient de l'ordre de grandeur du taux appliqué.

Si l'opinion publique est sensible à l'injustice d'un impôt, elle l'est également au taux de cet impôt ; or, comme on l'a dit, « le chiffre qui a été prononcé, à savoir 20 % du capital, a effrayé à juste titre et donné à cet impôt l'apparence d'une confiscation » (1).

On a craint aussi qu'un prélèvement ne soit accentué ou même recommencé lorsque les extrémistes auront le pouvoir ; cette crainte a été surtout émise en Grande-Bretagne (2).

L'incertitude, elle-même, qui entoure, il faut bien l'avouer, toute expérience de cet ordre ne peut qu'effrayer les citoyens, jeter l'inquiétude dans les esprits. M. Austen Chamberlain le remarquait en 1920 : « Le monde de la Banque, du commerce, de la finance, et de l'industrie, préfère unanimement, disait-il, le mal qu'il connaît aux maux plus vagues, moins précis, et par conséquent plus terribles d'un prélèvement sur le capital (3). »

Toutes ces réactions de l'opinion publique sont d'une importance capitale : il est impossible de les négliger. Il faut

1. Discours de M. Raoul Péret du 7 mars 1919. *J. O., Débats chambre*, 1919, session ord., p. 1061.

2. Hook, *art. cit.*, p. 172.

3. Discours à la Chambre des Communes du 8 juin 1920, dans *H. S. L. E.*, 1920, p. 476.

admettre, dit de son côté un membre socialiste du Parlement anglais, que la validité scientifique du prélèvement pour l'amortissement des dettes de guerre, dépend principalement de l'effet psychologique qu'il déterminera dans la nation (1).

Effet psychologique, confiance, crédit : expressions synonymes mais qui montrent l'importance des facteurs moraux dans la conduite de la machine économique.

Aussi la contradiction nous semble-t-elle profonde entre les conditions psychologiques que demande un prélèvement sur le capital et les mesures d'autorité sans lesquelles il n'est pas possible de l'appliquer. Entre le libéralisme que suppose l'apparition de celle-ci et le caractère autoritaire de la mise en œuvre de celles-là (2).

L'expérience tchécoslovaque qu'on s'obstine à citer est d'un autre ordre. Le succès a surtout porté non pas sur le prélèvement mais sur l'estampillage et l'emprunt forcé qui l'ont précédé. En outre l'opération a été favorisée par des circonstances spéciales : l'influence des éléments psychologiques que nous avons cités a été pendant quelques temps annihilée par l'enthousiasme patriotique qui a salué l'apparition du nouvel Etat tchèque.

Tout autre était après la guerre la situation des pays de

1. Sydney Webb, *art. cit.*, *Manchester Guardian* du 27 juillet 1922 p. 272 col. 3.

2. Sur la question des sanctions, un exemple suffira. C'est ainsi, qu'en Allemagne les dispositions suivantes avaient été insérées dans la loi.

« Tout contribuable qui se soustrait à la contribution à payer en vertu de la présente loi sera passible d'une amende allant du simple au triple du montant de la contribution soustraite. Outre l'amende on pourra prononcer l'emprisonnement » (art. 58 de la loi du *Reichnotopfer*).

Si la détermination de l'impôt soustrait n'est pas possible une amende de 20 à 1 million de marks pourra être prononcée ; la confiscation même pourra frapper toute fortune intentionnellement dissimulée lors de l'assiette du « *Reichnotopfer* ». (Texte traduit par V. Badulesco, *op. cit.*, p. 405).

l'Entente, de la France en particulier. Dans ces pays, la réalisation du prélèvement eut été une mesure impolitique. Chaque fois qu'il en a été question, des protestations presque unanimes se sont élevées. Il eut été impossible de faire admettre à l'opinion publique qu'un pays sorti vainqueur de la guerre devait lui-même faire un nouveau sacrifice immense. C'est pourquoi les conditions psychologiques agiront d'une manière défavorable, dans la plupart des cas, sur le succès d'un prélèvement. En dehors d'un mouvement *général* de confiance, en dehors d'une grande vague de sacrifice patriotique, une opération sur les capitaux ne peut être menée à bien.

« Le problème financier, a-t-on dit, reste avant tout un problème moral. C'est un problème d'autorité, de volonté, de hiérarchie... On ne peut l'isoler du terrain économique où il naît et dans lequel il vit, ni du terrain politique formé par les états d'âme d'un peuple » (1).

Ainsi non seulement les influences économiques, mais les réactions sociales, politiques et psychologiques sont des facteurs de premier ordre. S'ils s'opposent à une mesure fiscale, il vaut mieux renoncer à la mesure proposée de crainte de troubler la vie sociale.

CONCLUSION

« On ne va jamais aussi loin que lorsqu'on ne sait plus où l'on va. » Ce mot de Cromwell s'applique étrangement dans le cas du prélèvement sur le capital. Sur ses effets, sur son application même, l'incertitude plane ; elle menace de faire reculer les plus audacieux. L'opération est trop vaste, elle atteint trop d'éléments, elle dépend de trop d'inconnues,

1. A. de Stefani, *La restaurazione finanziaria*, p. 258.

pour être évoquée sous la forme logique mais rigide que nous avons définie. Tôt ou tard, sous la force des nécessités, le prélèvement se heurte aux difficultés d'évaluation et de perception, aux problèmes économiques et sociaux et se transforme en un impôt plus lourd que les impôts ordinaires, en un impôt qui en a tous les défauts et qui n'a plus aucun des avantages théoriques reconnus au prélèvement. « Autant, disait M. Caillaux en 1926, je peux concevoir — j'aurais été certainement arrêté par des objections pratiques — une opération chirurgicale qui délivrerait la nation d'un poids total insupportable, autant je ne la conçois quand elle n'est qu'un tout petit remède(1). »

Sir Josiah Stamp, dans un livre plein d'idées neuves, demande qu'on examine toute mesure financière aux trois points de vue du contribuable, du gouvernement et de la communauté (2). Du point de vue de l'Etat il exige une réponse satisfaisante aux questions suivantes :

L'impôt proposé est-il économique ou provoquera-t-il des frais de perception injustifiés ? L'administration a-t-elle le pouvoir d'en assurer l'assiette et la perception ou les difficultés sont-elles trop nombreuses pour que l'opération réussisse ? Provoquera-t-il spécialement l'évasion et la malhonnêteté ? L'établissement de cet impôt tendra-t-il à tarir une source d'impôts ? Entraînera-t-il des difficultés politiques à l'intérieur et provoquera-t-il des troubles ?

Faire subir au prélèvement sur le capital l'épreuve de cette série de questions, c'est découvrir les obstacles auxquels il se heurte et qui sont la cause de son insuccès.

1. Discours à la chambre, 2^e séance du 8 juillet 1926, *J. O. Débats parl.*, p. 2804, col. 1.

2. Stamp, *The fundamental principles of taxation in light of modern developments*, p. 5 et suiv.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Sans doute peut-on s'apercevoir maintenant de toute l'ampleur d'un semblable problème ; mais ce qui paraît bien plus, c'est le nombre de questions sujettes à discussion qu'il soulève. Nous n'avons point la prétention d'avoir analysé le problème dans tous ses détails : des parties demeurent obscures, notamment toutes celles qui ont trait aux difficultés purement économiques auxquelles se heurte le prélèvement.

Ce que nous avons voulu, par contre, c'est montrer toute la complexité du problème, la multiplicité des questions qu'il soulève, son étroite corrélation avec tout ce qui touche à la vie de la nation, vie économique dans le sens le plus large du mot, englobant à la fois les problèmes financiers et ceux de la production, les problèmes sociaux et ceux plus spécialement psychologiques et politiques.

Le prélèvement pour être utile doit répondre à la définition que nous avons posée, c'est-à-dire être une œuvre immense : c'est pour cette raison que nous ne devons pas l'examiner sous l'angle aigu du problème financier seul, mais bien dans toute sa complexité. Le prélèvement est un plan grandiose et doit être étudié comme tel.

Prévoyant à la fois la solution des difficultés financières, et la solution des problèmes économiques, des prix et de la production, le prélèvement ne manque ni de logique ni d'audace. Mais peut-être est-ce parce qu'il est un plan logique et audacieux qu'il tient peu compte des facteurs existants : du milieu et des faits économiques.

En effet, si au point de vue moral et social le prélèvement sur le capital peut se justifier — et nous pensons que dans la plupart des cas qui se sont présentés depuis la fin des hostilités, il en a été ainsi — d'autres conditions doivent être réunies. Une question importe avant tout : *Est-il réalisable ?* Pour nous, nous pensons qu'il faut douter des possibilités de réalisation d'un prélèvement. Il nous paraît pratiquement impossible d'assurer son fonctionnement, c'est-à-dire de trouver dans un temps très court les quelques cent milliards nécessaires, dans le cas de la France, au remboursement d'une part appréciable de la dette publique.

Au cours de cette étude nous avons noté les difficultés sociales et politiques auxquelles se heurte un prélèvement ; mais les plus importantes sont d'ordres économiques et psychologiques, administratif et technique.

Les problèmes économiques et psychologiques dominent la réalisation du prélèvement. L'aspect économique, lui-même, est entièrement conditionné par l'état psychologique du milieu qui réagit devant le prélèvement. Ce dernier facteur domine notamment la question du crédit, qui est comme la clé de voûte de l'économie moderne : sans la confiance, la fraude apparaît, les mesures de méfiance se généralisent, l'exportation des capitaux s'intensifie et la panique surgit tôt ou tard.

Les problèmes administratifs et techniques, eux-mêmes, sont tels qu'ils nous ont paru être de nature à fausser complètement une expérience sur les capitaux : nous pensons que les difficultés de cet ordre rendent impossible l'application sérieuse et sincère d'un prélèvement véritable.

Les questions qui se posent sont, en effet, entièrement nouvelles, et n'ont aucun rapport avec le problème de l'établissement d'un impôt annuel : L'ampleur de l'opération, son but, la nécessité d'une réalisation rapide soulèvent des diffi-

cultés financières et économiques, telles que ceux qui ont abordé sérieusement le problème ont été frappés par l'impossibilité de réaliser le prélèvement sous la forme simple et rapide que nous avons définie.

« Une idée, dit M. Badulesco, se dégage nettement d'une étude tant soit peu approfondie d'un prélèvement extraordinaire : c'est... l'impossibilité de sa réalisation sous la forme à la fois simple et séduisante que se représente, en général, l'opinion publique : la transmission à l'Etat d'une partie importante de la fortune privée, *dans un délai très court*, ce qui permettrait d'alléger *rapidement* les charges du pays et de libérer l'avenir de tout souci financier. Devant la nécessité de tenir compte des conditions réelles de la vie économique et de la diversité des fortunes individuelles, des atténuations — délais de paiement, dégrèvements, etc... — s'imposent ; la contribution extraordinaire perd ainsi, à la réalisation, une partie de ce qui, au premier abord, constituait son véritable attrait... » (1).

N'est-ce pas la condamnation même du prélèvement ?

Quel est, dès lors, l'intérêt d'une semblable opération puisqu'il faut *inévitablement* prévoir des *délais* souvent considérables ?

Les délais suppriment toute influence économique heureuse du prélèvement sur le capital : son action sur les prix sera peu importante.

Au contraire son action néfaste subsistera. Non seulement la lenteur même de la perception nuira pendant longtemps à la perception des impôts normaux mais — et c'est ce qui est le plus grave — la surcharge fiscale sera très lourde et se fera sentir pendant plusieurs années, au risque de nuire à la production et de provoquer une hausse des prix.

1. Badulesco, *op. cit.*, p. 482.

Au point de vue financier, l'effet des délais empêchera, pendant les premières années d'application, la rentrée de sommes importantes. On ne pourra, dès lors, réaliser le but premier du prélèvement, l'assainissement financier.

Le prélèvement, ne nous y trompons pas, n'apparaît que dans les périodes difficiles, dans les moments de crise. On croit alors de bonne foi que la contribution apportera la solution tant désirée. Or il ne faut pas conserver le moindre espoir à ce sujet : le prélèvement ne peut être d'aucun secours immédiat dans une crise financière. Ce n'est pas le moyen rapide de redressement qu'exige une situation difficile.

C'est pourquoi l'argument, qui paraît si déterminant *a priori*, présenté sous la forme du dilemne, ou le prélèvement, ou la faillite, ne nous paraît pas exact. Lorsqu'en effet un pays se trouve par suite de difficultés financières acculé à des mesures de cet ordre, son économie a déjà été bouleversée par l'inflation. Dès lors, un prélèvement est impuissant ; l'inflation c'est un fait, se propage ordinairement avec une extrême rapidité et bien avant que le prélèvement ne puisse donner des ressources nouvelles au Trésor dans un ordre de grandeur suffisant, l'inflation aura provoqué la faillite complète.

Ainsi la nécessité des délais transforme totalement le caractère du prélèvement qui perd à la fois son importance et sa rapidité. « Dans ces conditions, comme le dit justement M. Allix, on ne voit guère la supériorité d'un prélèvement théorique du capital... En effet, la raison même de ce procédé qui avait soi-disant le mérite de libérer en une fois les contribuables, et de procurer d'un seul coup au Trésor le moyen de liquider immédiatement ses charges, disparaît. (1). »

1. Art. cit., p. 406.

Aucune illusion n'est possible; le prélèvement sur le capital ne satisfait ni le côté financier, ni le côté économique, ni le côté social des problèmes actuels. Les heures graves de l'histoire des peuples ne sont pas à des expériences aléatoires basées sur des conceptions abstraites et purement logiques, à des expériences décevantes et dangereuses pour l'équilibre économique des sociétés modernes. Ces heures appellent des mesures susceptibles de développer les forces créatrices de richesses, éléments indispensables de la prospérité nationale, et par là même, du redressement des finances publiques.

Vu le Président de la thèse,

HENRI NOYELLE

Vu : le Doyen,

HENRY NÉZARD.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie,

Président du Conseil de l'Université,

Correspondant de l'Académie des Sciences

Morales et Politiques,

LOUIS MAIGRON.

BIBLIOGRAPHIE

I. — ETUDES SPÉCIALES AU PRÉLÈVEMENT

- ADLER. — *Le projet socialiste de prélèvement sur la fortune en Suisse*, 1 vol., *Lib. gén. de Droit et de Jurisprudence*. Paris, 1923 (thèse).
- ALEVRA. — *L'impôt extraordinaire sur le capital en Roumanie*, 1 vol., *Larose*. Paris, 1922 (thèse).
- ALLIX. — *Contre le prélèvement sur le capital*, dans la *Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1920. pp. 145 et suiv.
- AURIOL (V.). — *Projet de loi*, *J. O.*, 1920, *Doc. Parl. Chambre*, pp. 434 et s., annexe 535.
- BADULESCO (V.). — *Le prélèvement extraordinaire sur le capital dans l'empire allemand*, 1 vol. Giard. Paris, 1922 (thèse).
- *Le prélèvement sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre en Allemagne*, dans *R. S. L. F.*, 1921, pp. 5 et s., 153 et suiv.
- *Le prélèvement sur le capital en Autriche*, dans *R. S. L. F.*, 1921, pp. 333 et suiv.
- BARTHE. — *Exposé des motifs du projet de loi ayant pour but de préconiser un impôt sur le capital.*, *J. O.*, 1920, *Doc. Parl., Chambre, session ord.*, p. 132, annexe 197.
- BLUM (L.). — *Discours sur l'impôt sur le Capital*, *Chambre, sess. ord.*, 2^e séance du 15 avril 1920, *J. O. Débats* p. 985 et suiv.
- *Discours à la Chambre, sess. ord.*, 2^e séance du 3 mars 1926, *J. O., Débats*, p. 147 et suiv.

- *Discours à la Chambre, sess. ord., 2^e séance du 7 juillet 1926, J. O., Débats, p. 2771.*
- *Article dans The Manchester Guardian, n° du 27 juillet 1922, p. 278 et suiv.*
- CAILLAUX (J.). — *Discours à la Chambre, sess. ord., 2^e séance, du 8 juillet 1926, J. O., Débats, pp. 2804 et suiv.*
- CHLEPNER. — *Le prélèvement sur le Capital dans la théorie et la pratique, 1 vol. Lamertin, Bruxelles, 1925.*
- COMPEYROT (J.). — *L'impôt sur le capital, dans la Revue de France, du 15 novembre 1925, p. 352 et s.*
- DIETZEL. — *Albürdung des Kriegsschuld, analysé dans The Economic Journal, septembre 1929.*
- DOCUMENTS PARLEMENTAIRES. — *Projet du groupe socialiste français, Doc. parl., Chambre, sess. ord., séance du 7 avril 1925, J. O., pp. 626 et suiv., annexe.*
- *Projet déposé par M. Aubriot et ses collègues, Doc. parl. Chambre, J. O., 1924, pp. 955 et suiv.*
- DUPUIS (Ch.). — *Le prélèvement sur le capital, dans Le Correspondant du 25 novembre 1925, t. 301, pp. 501 et s.*
- ELEWYCK (E. VAN). — *La Contribution du Capital, dans Rev. Econ. Intern., 1921, t. IV, p. 62 et suiv.*
- ESTAING (G. D'). — *L'impôt sur le Capital et les expériences étrangères, dans Rev. Cath. des Inst. et du Droit, mars-avril 1927, pp. 97 et suiv.*
- GRIZIOTTI (B.). — *Imposta straordinaria sul patrimonio e prestito forzoso, dans Giornale degli Economisti e Revista di Statistica, septembre 1919, p. 125 et s.*
- H.-L. — *L'application de l'impôt extraordinaire sur le capital en Italie, dans R. S. L. F., 1923, p. 274 et s.*
- HERRIOT (E.). — *The idea of the Capital levy for France, dans The Manchester Guardian, 27 juillet 1922.*
- HOOKE (A.). — *A tax on capital and redemption of debt, dans The Econ. Jour., juin 1918, p. 167 et s.*

- INGENBLEEK (J.). — *Le problème de l'impôt sur le Capital en Belgique*, dans *Rev. Econ. Intern.*, août 1920, p. 58 et suiv.
- JÈZE (G.). — *L'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre*, dans *R. S. L. F.*, 1919, p. 169 et s.
- *Les perspectives d'impôt sur le capital en France comme moyen de liquider les charges financières de la guerre* dans *R. S. L. F.*, 1919, p. 418 et s.
- *Le rejet de l'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre en Angleterre*, *R. S. L. F.*, 1920, p. 401 et s.
- *L'impôt extraordinaire sur le capital en Italie* dans *R. S. L. F.*, 1920, pp. 247 et s.; 497 et s.
- LE COVEC. — *Le prélèvement sur le capital en Italie*, 1 vol., Imprimerie nouvelle, Vesoul, 1925 (thèse).
- LÉVY (R.-G.). — *Le capital et les impôts sur le Capital*, dans *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} juin 1918, p. 674 et s.
- LEW-PING-YEH. — *L'impôt sur le capital en pratique (1919-1923)*, 1 vol., La Vie Universitaire, Paris, 1924 (thèse).
- MARTEL (CH.). — *L'impôt sur le capital*, une brochure. Giard, Paris, 1920.
- MITCHELL (A.-A.). — *A levy on capital* dans *The Econ. Jour.* septembre 1918, p. 268 et s.
- PIGOU (A.-C.). — *A special levy to discharge war debts*, dans *The Econ. Jour.*, juin 1918, p. 133 et s.
- REITER (M.). — *Le prélèvement extraordinaire sur le capital en France et à l'étranger*, 1 vol. Dalloz, Paris, 1927 (thèse).
- ROGER (F.). — *Les impôts sur le capital*, 1 vol. Marchall et Godde. Paris, 1918.
- SCOTT (W.-R.). — *Some Aspects of the proposed capital levy*, dans *The Ec. Jour.*, septembre 1918, p. 257 et s.
- SOLERI. — *L'expérience italienne de l'impôt sur le capital*, dans *Rev. Pol. et Parl.*, février 1926, p. 161 et s.

TRUCHY (H.). — *Le prélèvement sur le capital* (Conférence à la Soc. d'Econ. Pol.) dans *Journ. des Econ.*, 1924, tome 78, p. 246 et s.

— *La proposition de prélèvement sur le capital présentée par le groupe parlementaire socialiste*, dans *Rev. de Paris*, 15 sept. 1926, p. 441 et s.

VILLARD (R.). — *Le Reichnotopfer ou le prélèvement exceptionnel sur le capital en Allemagne*, 1 vol. Pichon, Paris, 1920 (thèse).

VOUTERS. — *La couverture financière des dépenses militaires allemandes*, dans *R.S.L.F.*, 1913, n° 4.

WEBB (SYDNEY). — *The financial policy of the British Labour-Party*, dans *The Manch. Guard.*, 27 juillet 1922, p. 271 et suiv.

XXX... — *La contribution militaire de l'empire allemand*, dans *Revue des Sciences Politiques*, 1913, t. 30, p. 305 et s.

II. — ÉTUDES DIVERSES

ALLIX (E.). — *Traité de Sciences et de législation financière*, 1 vol. Rousseau, Paris, 1921.

ALLIX ET LECERCLÉ. — *Les impôts sur le revenu*, t. I. Rousseau Paris, 1926.

ANDREADÈS (A.). — *Les finances de la Grèce*, dans *Rev. des Sc. Pol.*, juillet-septembre 1925.

BAREILLER-FAUCHÉ (L.). — *L'exportation et l'importation des capitaux et les avoirs à l'étranger*, 1 vol. Sirey, Paris, 1926.

BIZOT (J.-J.). — *Les finances Tchécoslovaques*, dans *Rev. des Sc. Pol.*, juillet 1925, p. 380 et suiv.

CHALENDAR (A. de), — *Les finances de la Pologne*, dans *Rev. des Sc. Pol.*, janvier-mars 1925, p. 28 et s.

- CHAPPEY (M.). — *Les finances de l'Allemagne*, dans *Rev. des Sc. Pol.*, janvier 1926, p. 56 et s.
- CHATELAIN (E.). — *De l'évaluation du capital national* (Une difficulté spéciale trop peu remarquée de cette évaluation) *Rev. d'Econ. Pol.*, 1907, p. 361 et s.
- DREYFUS (A.). — *La liberté de circulation des capitaux*, dans *Revue de Paris*, 15 juin 1927, p. 947 et s.
- EINAUDI (L.). — *The financial prospects of Italy*, dans *The Manchester Guardian*, 27 juillet 1922, p. 280 et s.
- FAJANS (W.). *Les finances et la situation des banques en Pologne* dans *Rev. Econ. Intern.*, déc. 1923, t. IV, p. 453 et s.
- FISHER (I.). — *De la nature du capital et du revenu*, trad. française de M. Savinien Boussy, 1 vol. Giard, Paris, 1911.
- FLORA (F.). — *Manuale della Scienza delle Finanze*, 1 vol. Raffaello Giusti, Livourne, 1921.
- GERMAIN-MARTIN. — *Les finances de la France et la fortune privée*, 1 vol. Payot, Paris, 1926.
- JÈZE (G.). — *Cours de sciences des finances*, 1 vol. Giard, Paris, 1922, 6^e édit.
- LÉROY-BEAULIEU (P.). — *Traité de la science des finances*, 2 vol. Guillaumin et Alcan, Paris, 1912.
- LESCURE (J.). — *Le problème budgétaire, comment le résoudre?* 1 vol. Tenin, Paris, 1925.
- LEWANDOWSKI. — *La rentrée des capitaux allemands*, dans *Rev. des Deux Mondes*, 1^{er} sept. 1924, p. 193 et s.
- LOVTCHEVICH (Y.). — *La restauration des finances autrichiennes* 1 vol. La vie universitaire. Paris, 1924 (thèse).
- MITZAKIS (M.). — *Le redressement financier de la Hongrie et la Société des Nations*, 1 vol. Presses Universitaires, Paris, 1925.
- MOULTON (HAROLD G.) ET CLERA LEWIS. — *Les dettes interalliées*. 1 vol., Gallimard, Paris, 1926.

- NOGARO (B.). — *La politique financière du Parti Radical*, dans *Rev. Pol. et Parl.*, 10 novembre 1925, p. 272 et s.
- PRAESCHI. — *Comment la Pologne a assaini ses finances*, dans *Revue Bleue*, mai 1925.
- PUGET. — *Les finances italiennes pendant la guerre*, dans *Rev. Sc. Pol.*, 1922, p. 423 et s.
- RADULESCO (S.). — *La politique financière de la Roumanie* 1 vol., Presses universitaires, Paris, 1923.
- RIST (Ch.). — *Le relèvement de l'Autriche et la reprise de son commerce extérieur*, dans *Rev. Pol. et Parl.*, 10 juin 1923, p. 405 et s.
- SELIGMAN (E. R. A.). — *Essai sur l'impôt*, 2 vol., Giard et Brière Paris, 1914.
- SHAW (B.). — Lettre au Professeur Pigou, dans *The Econ. Journ.*, sept. 1918, p. 345 et s.
- STAMP (SIR JOSIAH). — *The fundamental principles of taxation in the light of modern developments*, 1 vol. Macmillan, Londres, 1921.
- STEFANI (A. DE). — *La Restaurazione finanziaria (1922-1925)*, 1 vol., Bologne, 1926.
- SZASZY (DE). — *Les finances de la Hongrie*, dans *Rev. des Sc. Pol.*, janvier 1925, p. 45 et s.
- THÉRY (E.). — *Les conséquences économiques de la guerre pour la France*, 1 vol. Belin, Paris, 1922.
— *La fortune publique de la France*, 1 vol. Delagrave, Paris, 1911.
- WELLMHOFF. — *L'emprunt forcé*, 1 vol. La Vie universitaire, Paris, 1923 (thèse).
- X... — *Les impôts du Reich de 1919 à 1923*, une brochure publiée par les Services financiers du Haut-Commissariat de la République Française dans les Provinces du Rhin.

ABRÉVIATIONS

- R. S. L. F.*..... Revue des sciences et de législations financières.
Rev. Pol. et Parl. Revue politique et parlementaire.
The Econ. Journ. The Economic Journal.
Rev. d'Ec. Pol.... Revue d'Economie politique.
Rev. Sc. Pol..... Revue de l'Ecole de Sciences politiques.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.....	7
INTRODUCTION.....	11
§ 1. — <i>Terminologie</i>	11
L'impôt permanent sur le capital, p. 12. L'impôt payé par le capital, p. 13. Les impôts extraordinaires, p. 14.	
§ 2. — <i>Définition du prélèvement</i>	17
§ 3. — <i>Plan de l'ouvrage</i>	19

PREMIÈRE PARTIE

Objet et buts du prélèvement.

CHAPITRE PREMIER. — Notion et évaluation du capital.....	23
§ 1. — <i>Les deux sens de ce mot</i>	23
Sens économique, p. 23. Sens juridique, p. 25. La richesse acquise, p. 28.	
§ 2. — <i>Capital et revenus</i>	29
§ 3. — <i>La fortune et la notion de valeur</i>	31
Intervention du marché, p. 32. Difficulté de la détermination de la valeur du capital, p. 33.	
§ 4. — <i>Les méthodes d'évaluation</i>	34
Le système de la comparaison, p. 34. Le système du coefficient, p. 36.	
CHAPITRE II. — Les buts sociaux.....	39
§ 1. — <i>Les fondements socialistes</i>	39
§ 2. — <i>Les fondements moraux et sociaux</i>	44
Les porteurs de rentes, p. 44. Les fortunes de guerre, p. 46. La charge des générations futures, p. 49.	

CHAPITRE III. — Le problème financier.....	52
§ 1. — <i>L'état des finances de quelques pays ; l'exemple de la France</i>	52
§ 2. — <i>Les solutions</i>	59
L'aide étrangère, p. 60. Nécessité de l'amortissement rapide de la dette, p. 61. Le prélèvement, p. 62. Le dilemme, p. 64.	
CHAPITRE IV. — Le rôle économique du prélèvement.....	66
§ 1. — <i>Le problème de la production</i>	66
I. — Les avantages du prélèvement, p. 68. II. — Examen de quelques critiques ; le capital facteur de la production, p. 69 ; l'affectation du prélèvement aux paiements étrangers, p. 70 ; cas d'appauvrissement, p. 72.	
§ 2. — <i>Le problème individuel</i>	75
L'argument de Ricardo, p. 75. La critique, p. 76.	
§ 3. — <i>Le problème des prix</i>	78
Les diverses opinions émises, p. 78. Le problème de l'incidence, p. 81. Les trois hypothèses possibles, p. 82.	

DEUXIÈME PARTIE

Le prélèvement en pratique.

CHAPITRE PREMIER. — Les expériences considérées comme négatives.....	85
§ 1. — <i>Les caractères propres à quelques expériences</i> ..	86
I. — Le prélèvement en Allemagne, p. 86. II. — Le prélèvement en Autriche, p. 93. III. — Le prélèvement en Hongrie, p. 95. IV. — Le prélèvement en Pologne, p. 97. V. — Le prélèvement en Roumanie, p. 100.	
§ 2. — <i>Les conséquences de ces expériences</i>	103
Affectation des ressources aux budgets, p. 103. Pas de budgets équilibrés, p. 104. Aucune déflation, p. 107. Le prélèvement est transformé en impôt sur le capital, p. 109.	
CHAPITRE II. — Les expériences considérées comme positives.....	112

SECTION I. — LE PRÉLÈVEMENT TCHÉCOSLOVAQUE.....	112
§ 1. — <i>Application du prélèvement</i>	113
I. — L'estampillage des billets, p. 113. — II. Le prélèvement proprement dit, p. 115.	
§ 2. — <i>Les résultats de l'expérience</i>	117
I. — Résultats monétaires : a) L'estampillage a réussi, p. 118. b) Le prélèvement proprement dit n'a pas accentué la déflation, p. 119.	
II. — Conséquences économiques : a) Pas de baisse des prix, p. 121 ; b) Pas de réduction de la consommation, p. 123.	
III. — Résultats financiers : réduction de la circulation des billets Austro-Hongrois, p. 125.	
§ 3. <i>Les conditions de l'expérience</i>	126
Psychologiques, p. 127. Administratives, p. 127, financières, p. 129.	
SECTION II. — LE PRÉLÈVEMENT ITALIEN.....	131
§ 1. — <i>Caractères du prélèvement</i>	133
§ 2. — <i>Application et résultats financiers</i>	136
Les déclarations de fortunes, p. 137. La mise au nominatif des titres, p. 138. Le faible rendement du prélèvement, p. 139.	
§ 3. — <i>Les conséquences sociales et économiques</i>	141
Injustices, p. 141. Action sur le prix, p. 142. Influence sur le change, p. 143.	
CHAPITRE III. — Les projets de lois.....	146
§ 1. — <i>L'initiative Suisse</i>	147
Conditions dans lesquelles s'est faite la proposition, p. 148. Caractères essentiels de l'initiative, p. 149. Conséquences économiques et sociales de l'initiative, p. 152.	
§ 2. — <i>Les projets français</i>	154
La proposition Aubriot, p. 154. Critique, p. 157. La proposition socialiste, p. 160.	
Proportionnalité et réalité, p. 167. Aperçu des conséquences financières, p. 168. Les exonérations et les délais, p. 170.	
CONCLUSIONS DE LA DEUXIÈME PARTIE.....	173
I. — Résultats des expériences, p. 173. II. — Pourquoi ces échecs, p. 174. III. — Que conclure de l'examen des faits, p. 175.	

TROISIÈME PARTIE

Les difficultés que soulève le prélèvement.

CHAPITRE PREMIER. — Le problème de l'évaluation.....	177
§ 1. — <i>Complexité du recensement</i>	177
§ 2. — <i>Le problème administratif</i>	180
CHAPITRE II. — Le problème de la perception.....	182
SECTION I. — LES PAIEMENTS EN NUMÉRAIRE.....	183
Drainage des moyens de paiement, p. 184. Impossibilité d'acquitter la contribution, p. 186. Dangers de la réalisation des biens ou de l'emprunt, p. 187.	
SECTION II. — LES PAIEMENTS EN NATURE.....	188
Gérance étatiste ; rendement financier médiocre, p. 190.	
SECTION III. — LES SYSTÈMES BASÉS SUR LE CRÉDIT.....	191
§ 1. — <i>Le système de M. Sydney Arnold</i>	192
I. — Exposé du système ; les quatre principes, p. 193. II. — Critique du système ; Difficultés du paiement en titres de guerre, p. 196 : a) ceux qui ont des titres d'emprunts de guerre, p. 197. b) Ceux qui n'ont pas de titres de rente, p. 198. Difficultés de l'organisation du crédit, p. 205. Le paiement en numéraire restera fréquent, p. 207.	
§ 2. — <i>Extension du système basé sur le crédit</i>	208
Création de nouveaux titres ; les bons hypothécaires, p. 208.	
CHAPITRE III. — Les répercussions économiques.....	211
§ 1. — <i>Les répercussions immédiates</i>	211
La confiance et le crédit ; l'exportation des capitaux, p. 212. L'exemple des divers pays, p. 212. La répression de la fraude, p. 215. La mise au nominatif des titres, p. 216.	
§ 2. — <i>Les répercussions lointaines</i>	219
I. — Le budget ; diminution des impôts ordinaires, p. 219. II. — Le Crédit, p. 221. Sa restriction, p. 222. La conséquence sur la vie économique,	

p. 222. Les places internationales, p. 223. III. — L'Épargne, p. 224. IV. — La productivité, p. 226. V. — L'équilibre économique, p. 227. Le caractère artificiel de l'économie basée sur le crédit, p. 228.

CHAPITRE IV. — Les difficultés sociales et psychologiques.	230
§ 1. — <i>Difficultés tenant à la structure de la nation</i>	230
Difficultés sociales, p. 230. Difficultés économiques, p. 231. Difficultés politiques, p. 233.	
§ 2. <i>Les difficultés psychologiques</i>	235
Les injustices du prélèvement, p. 235. Les inégalités : entre les fortunes, p. 236, pour une même fortune entre deux époques, p. 237, les inégalités causées par la fraude, p. 238.	
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE.....	241
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	243
BIBLIOGRAPHIE.....	249

158. — Imprimerie Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris. 3-29
